Janvier 2015

Incidence des enquêtes de l'Ombudsman sur l'administration publique :

Étude de cas et guide d'évaluation

Bureau de l'Ombudsman de Toronto
Toronto (Canada)

Auteurs

M. Myer Siemiatycki
Professeur
Département de politique et d'administration publique
Université Ryerson

Mme Andrea M. Noack
Professeure agrégée
Département de sociologie
Université Ryerson

Jocelyn Kane, MA
Adjoint à la recherche
Université Ryerson

Marc Valade, aspirant au doctorat
Adjoint à la recherche
Université Ryerson

Fiona Crean
Ombudsman
Cité de Toronto

April Lim
Consultante en recherche et politique
Bureau de l'Ombudsman
Cité de Toronto

Graeme Cook
Consultant en recherche et politique
Bureau de l'Ombudsman
Cité de Toronto

Téléphone : 416-392-7062
ATS : 416-392-7100
Site Web : ombudstoronto.ca
Courriel : ombuds@toronto.ca
Adresse Twitter : @TO_Ombuds
Télécopieur : 416-392-7067
Adresse : Bureau de l'Ombudsman, cité de Toronto
375, avenue University, bureau 203
Toronto (Ontario) M5G 2J5
Canada

D'autres formats sont offerts.

© Bureau de l'Ombudsman de Toronto

Table des matières

Remerciements iv

Préface vi

Terminologie vii

Lecture du document vii

Résumé 1

Partie I Incidence des enquêtes de l'Ombudsman sur la fonction publique de Toronto – les cinq premières années

Chapitre 1 : Pourquoi évaluer l'Ombudsman? 7
1.1 Contexte 8
1.2 Projet 9

Chapitre 2 : Évaluation de l'incidence de l'Ombudsman sur la fonction publique de Toronto 11
2.1 Contexte de la recherche et méthode 11
2.2 Survol 15
2.3 Rôle du Bureau de l'Ombudsman 18
2.4 Processus d'enquête 24
2.5 Rapports d'enquête 28
2.6 Résultats de la grille d'évaluation des incidences 41
2.7 Évaluation globale du Bureau de l'Ombudsman 43

Chapitre 3 : Leçons retenues – réponse de l'Ombudsman 46

Appendice I : Demande d'entrevue 52

Appendice II : Questions de l'entrevue 53

Appendice III : Grille d'évaluation des incidences 56

Partie II Guide d'évaluation de l'incidence des enquêtes de l'Ombudsman sur l'administration municipale

Chapitre 4 : Évaluation de l'incidence 58
4.1 Mode d'emploi du guide 58
4.2 Difficulté de l'évaluation de l'incidence 59
4.3 Utilité de l'Ombudsman 60

Chapitre 5 : Méthode de mesure de l'incidence 62
5.1 Stratégies pour les évaluations continues 62

Chapitre 6 : Réalisation d'études d'évaluation 65

6.1 L’information à recueillir 65
6.2 Méthode de collecte d’information 67
6.3 Où trouver l’information voulue 71
6.4 Comment favoriser la participation 73
6.5 Qui doit effectuer l’évaluation? 74
6.6 Comment résumer l’information recueillie? 75
6.7 Éléments du rapport 76

Chapitre 7 : Stratégies de planification d’une évaluation 78
7.1 Financement et ressources externes 78
7.2 Exigences en matière de temps 78
7.3 Relations stratégiques 79

Chapitre 8 : Outils d’évaluation 80
8.1 Indicateurs quantitatifs d’une évaluation continue 80
8.2 Liste de contrôle des processus et de la prise de décisions 82
8.3 Exemples de question d’entrevue 84
8.4 Grille d’évaluation des incidences 85
8.5 Exemple de calendrier 89
8.6 Ressources pour l’élaboration d’une évaluation 90

Appendice IV : Documentation sur l’évaluation de l’incidence de l’Ombudsman 93

Appendice V : Questions d’éthique dans la recherche d’évaluation de l’Ombudsman 102

Remerciements

La réalisation de ce projet a été possible grâce au généreux parrainage et à l'apport financier de l'Institut international de l'Ombudsman. Je remercie l'Université Ryerson d'avoir effectué cette étude et, surtout, M. Myer Siemiatycki du Département de politique et d'administration publique, en raison du leadership dont il a fait preuve et Mme Andrea Noack du Département de sociologie (spécialiste en méthodologie de recherche). Les adjoints à la recherche de l'Université Ryerson, Jocelyn Kane, maîtrise en administration, Études de l'immigration et de l'établissement, et Marc Valade, aspirant au doctorat, Études de la politique publique, qui a effectué bon nombre des entrevues et qui a participé à l'analyse. Leur contribution est grandement appréciée et a largement dépassé le cadre initial du contrat. Le travail de M. Myer Siemiatycki et de Mme Andrea Noack est la preuve de leur leadership dans le domaine et de leur engagement inépuisable envers l'amélioration de la gouvernance.

April Lim et Graeme Cook, consultants en recherche et politique pour le Bureau de l'Ombudsman, ont contribué grandement pendant tout le projet. L'engagement de tous les instants de Mme Lim, depuis le début, a été fort utile. Je remercie en outre Geoffrey Wong, adjoint à la recherche, de son travail d'examen de la documentation et je remercie tout particulièrement Lauren Hollywood, adjointe administrative de l'Ombudsman de son travail, notamment la mise en forme et la production du document définitif.

Je remercie du fond du cœur tous les fonctionnaires qui ont pris le temps de communiquer des informations et qui se sont dévoués à la cause afin que le Bureau puisse mieux comprendre l'incidence de l'enquête du Bureau de l'Ombudsman sur l'administration publique. Je suis aussi redevable envers le directeur municipal, Joseph Pennachetti, en raison de son leadership envers le projet depuis le début.

Le rôle du groupe consultatif a été d'une grande aide. Chaque membre du groupe a pris le temps de participer au projet, a communiqué des informations et de commentaires, en plus d'un point de vue éclairé pendant tout le projet. Leur counselling et leurs idées hors pair ont été grandement appréciés.

- Kim Carter, protectrice, Colombie-Britannique, Canada
- Nora Farrell, protectrice, Université Ryerson, Toronto, Canada
- Dean Gottehrer, ancien représentant régional, bureau d'Anchorage, Ombudsman de l'État de l'Alaska, États-Unis, et consultant actuel de l'Ombudsman international
- Howard Sapers, enquêteur correctionnel, gouvernement du Canada

Je remercie aussi l’ancien Ombudsman de la Saskatchewan, Kevin Fenwick, qui a quitté son poste, et le groupe consultatif qui a assumé d’autres responsabilités au début du projet.

Je tiens à remercier les résidants de Toronto qui ont communiqué leurs préoccupations. Leurs actes individuels ont entraîné des améliorations qui nous touchent tous.

Fiona Crean
Ombudsman, cité de Toronto

Préface

Notre Bureau est petit et il ne fait partie de l'administration municipale de Toronto que depuis cinq ans. Je souhaitais savoir la nature des répercussions de nos enquêtes sur l'administration publique. Je voulais concevoir un outil d'évaluation que les gens sur le terrain pourraient utiliser et, en raison des leçons retenues lors du projet, je visais à garantir une incidence optimale sur notre contribution à une administration publique progressive.

À l'instar des autres projets de l'Ombudsman, l'évaluation de l'incidence est particulièrement difficile. J'espère que ce projet sera utile aux institutions et éléments de l'Ombudsman, notamment les organismes de recherche et de gouvernance, les institutions des droits de la personne et les organes d'administration publique et d'évaluation.

Tous les Ombudsmans du monde peuvent nous apprendre quelque chose; notre méthode fonctionnelle doit nous être propre et conçue de manière à concorder avec les circonstances politiques et économiques, notre coutume, notre culture et notre histoire. J'espère que ce document va aider les bureaux d'Ombudsman en fournissant des renseignements sur la mesure de l'incidence dans leur sphère de compétence. Ainsi, l'efficacité accrue des bureaux d'Ombudsman peut avoir des répercussions positives sur les fonctionnaires et, par voie de conséquence, sur le public. J'espère en outre qu'il sera utile aux gens qui travaillent sur le terrain, par exemple les commissaires à l'intégrité, dont le mandat consiste notamment à aider les législateurs qui ont pour tâche de garantir une démocratie saine.

Fiona Crean
Ombudsman, cité de Toronto

Terminologie

Ombudsman : Le terme « Ombudsman » s'écrit au singulier et au pluriel et il comprend tous les Ombudsmans prévus par la loi, qu'on peut appeler protecteur, défenseur, enquêteur spécial, protecteur du citoyen, etc.

Organisation : Ce terme désigne les institutions de la fonction publique. Selon la compétence, ces institutions peuvent avoir différents noms : ministère, service, division, direction générale, organisme-conseil et commission.

Plainte : Les détails des « plaintes » varient selon la compétence et ils peuvent comprendre le nombre de contacts avec un Bureau d'Ombudsman. La précision à cet égard est particulièrement importante pour les rapports sur les statistiques, par exemple le nombre de plaintes reçues ou traitées.

Propre motion : Enquête qu'un Ombudsman a lancée de son propre chef, en général à l'échelle d'un système ou de nature systémique.

Résidant : Il s'agit des gens qui se trouvent dans la région prise en compte par l'Ombudsman de Toronto. Les propos sont englobants, car bon nombre des gens qui habitent Toronto ne sont pas des citoyens. Le terme comprend les citoyens, les clients, les plaignants et les intervenants.

Lecture du document

Ce document s'adresse à de nombreux publics et il peut être parcouru de différentes façons, selon l'intérêt du lecteur. La première partie est une étude de cas approfondie de l'incidence du Bureau de l'Ombudsman de Toronto sur l'administration publique de la ville et elle comprend aussi une réponse à cette étude donnée par l'Ombudsman de Toronto. La deuxième partie est un guide destiné à aider l'Ombudsman à réaliser une évaluation, le cas échéant de son propre travail et de son incidence.

Le document s’adresse aux gens qui s’intéressent à l’expérience de Toronto et elle explique comment d’autres recherches sur l’incidence de l’Ombudsman peuvent être effectuées.

Résumé

L’évaluation de l’incidence de l’Ombudsman sur les activités ou d’une organisation n’est pas chose facile. Certes, on remarque des avantages pour les résidants, dont les problèmes sont réglés, mais on s’interroge au sujet des avantages pour les activités et processus courants d’une fonction publique.

Il est difficile de déterminer les économies réalisées et l’efficacité qui découle des travaux de l’Ombudsman. Un examen approfondi de la documentation en anglais sur le sujet de l’évaluation de l’incidence de l’Ombudsman n’a pas permis de dégager une information importante. En effet, le travail de l’Ombudsman porte sur des aspects qui, en raison de leur nature, sont difficiles à mesurer : équité de la façon avec laquelle le gouvernement traite ses citoyens. Cette étude fait une percée en précisant comment le Bureau de l’Ombudsman de Toronto a, au cours des cinq dernières années, a mis en place une administration municipale plus efficace et mieux adaptée.

La première partie de ce projet novateur est une étude de cas indépendante et approfondie, qui fait appel à des entrevues, des répercussions observées des enquêtes de l’Ombudsman au sein de la fonction publique de Toronto. Les enquêtes sont au cœur du travail de l’Ombudsman : elles utilisent des renseignements complexes et contradictoires, une analyse en profondeur et des questions qui, souvent, suscitent l’intérêt du public et l’attention des médias. Les enquêtes sont souvent systémiques ou à l’échelle d’un système et, ainsi, l’Ombudsman a une incidence significative sur bien des gens à la fois.

Ce rapport offre à l’Ombudsman un jeu d’outils qui servent à évaluer l’incidence du travail de celui-ci. Ce document, qui est en partie un rapport de recherche et un guide d’évaluation, dirige les intervenants qui exécutent un processus d’évaluation en s’attaquant sur l’incidence des enquêtes de l’Ombudsman sur l’administration publique.

Il s’agit d’un travail auquel ont participé des chercheurs de l’Université Ryerson et le Bureau de l’Ombudsman de Toronto. Ce projet a été financé grâce à une généreuse contribution de l’Institut international de l’Ombudsman. Ce travail n’aurait pas pu être effectué sans les conseils et l’orientation communiqués par un groupe consultatif composé d’experts du domaine de partout en Amérique du Nord.

Partie I : Incidence des enquêtes de l'Ombudsman sur la fonction publique de Toronto

Dans le cadre de l'étude des cas, une équipe de recherche indépendante de l'Université Ryerson a interviewé 33 fonctionnaires de Toronto afin de recueillir leurs commentaires sur l'incidence du travail de l'Ombudsman de Toronto. Les fonctionnaires provenaient de trois niveaux : cadres supérieurs, chefs de division et directeurs/gestionnaires.

Les conclusions ont été extrêmement positives : les fonctionnaires ont déclaré que l'Ombudsman de Toronto a une incidence positive importante sur l'administration publique et la prestation de services.

> Le Bureau de l'Ombudsman a fondamentalement pour tâche de garantir l'équité de l'interaction de toute ville avec… Elle est la maître d'œuvre qui s'occupe de toutes les personnes de la ville qui ont des problèmes. (chef de division)
>
> Notre bureaucratie est importante et puissante et, ainsi, le public doit savoir à qui s'adresser. L'organisation doit rendre des comptes. Les besoins de la ville et des citoyens doivent être pris en compte. (directeur/gestionnaire)
>
> L'Ombudsman est le défenseur des droits du public. Son personnel est très compétent. Ils souhaitent déployer des efforts et garantir que le contribuable soit traité de manière impartiale. Il vise à assurer l'harmonie, afin que la ville soit adaptée à ses citoyens. (directeur/gestionnaire)
>
> Le personnel a pour but d'aider les gens et non de faire en sorte qu'ils soient pris au dépourvu. Il vise à dégager et à signaler les points faibles et à travailler avec la personne en question afin d'atténuer ces faiblesses. Il est très utile que quelqu'un vous envisage de manière critique et indique les améliorations possibles. (directeur/gestionnaire)
>
> Si aucun Ombudsman n'était en place, on devrait sans doute l'inventer. (cadre supérieur)

Selon les fonctionnaires, l'Ombudsman de Toronto a amélioré l'administration publique en favorisant l'adoption, par l'administration municipale, d'une approche axée sur les gens et en améliorant l'équité dans le cadre de la prestation des services à l'intention du public.

Les personnes interviewées estiment que l'Ombudsman offre aux résidants un mécanisme de recours fort utile qui permet un examen impartial et en profondeur des processus et décisions de la fonction publique. Elles ont en outre indiqué que le travail de l'Ombudsman de Toronto permet d'améliorer les communications entre la fonction publique et le public.

Les fonctionnaires interrogés croient que les rapports d'enquête de l'Ombudsman sont constructifs et utiles et que les recommandations formulées améliorent les services offerts au public.

Une des répercussions parmi les plus importantes citées par les répondants est l'effet positif que l'Ombudsman a sur le traitement des résidants qui ont un handicap mental ou physique. Une enquête de 2010[1] a constaté que les fonctionnaires doivent être plus aptes à interagir avec les résidants qui ont un handicap mental ou physique.

À l'interne, les fonctionnaires ont indiqué que les enquêtes de l'Ombudsman de Toronto ont permis d'améliorer la coordination entre les divisions, en plus d'apporter des changements positifs à la structure de l'organisation. Les répondants ont mentionné que l'Ombudsman a offert un point de vue nouveau genre et impartial afin d'exercer une influence sur les processus et pratiques municipaux. Ils ont aussi précisé l'utilité et l'incidence pangouvernementales des enquêtes et des recommandations de l'Ombudsman. Ils ont également avancé que l'Ombudsman rehausse l'engagement de l'effectif envers l'excellence de la fonction publique.

Des personnes interviewées ont critiqué, dans une faible mesure, le travail de l'Ombudsman de Toronto, mais ces critiques étaient insignifiantes si on les compare aux commentaires positifs. Certains employés estimaient que la participation à une enquête de l'Ombudsman et la mise en œuvre des recommandations risquent d'accroître la pression exercée sur les ressources et les charges de travail. Selon eux, les rapports d'enquête ont une incidence nocive sur le moral, la réputation et la carrière des fonctionnaires qui travaillent dans des domaines qui ont fait l'objet de critiques. Quelques fonctionnaires qui ont été interviewés ont indiqué avoir des doutes au sujet du bien-fondé du langage et du ton des rapports, y compris les titres. Enfin, ils estimaient qu'à l'occasion, l'Ombudsman privilégie le public, au détriment de la fonction publique, dans ses enquêtes.

Certaines critiques ont été formulées au sujet du travail de l'Ombudsman de Toronto, mais celles-ci étaient insignifiantes si on les compare aux commentaires positifs.

[1] Ombudsman (2010), *A Duty to Care : An Investigation into Municipal Licensing and Standards' Treatment of a Resident with Dementia*, Toronto, Bureau de l'Ombudsman.

Certains employés estimaient que la participation à une enquête de l'Ombudsman et la mise en œuvre des recommandations risquent d'accroître la pression exercée sur les ressources et les charges de travail. Selon eux, les rapports d'enquête ont une incidence nocive sur le moral, la réputation et la carrière des fonctionnaires qui travaillent dans des domaines qui ont fait l'objet de critiques. Quelques fonctionnaires qui ont été interviewés ont indiqué avoir des doutes au sujet du bien-fondé du langage et du ton des rapports, y compris les titres. Enfin, ils estimaient qu'à l'occasion, l'Ombudsman privilégie le public, au détriment de la fonction publique, dans ses enquêtes.

Dans l'ensemble, l'équipe de recherche a constaté que la très grande majorité des fonctionnaires ont mentionné que le travail de l'Ombudsman de Toronto a des répercussions concrètes et positives et ils ont souligné que le Bureau agissait de manière professionnelle et compétente. Seule une faible minorité des personnes interviewées a indiqué que l'incidence globale du Bureau était minime ou négative.

L'équipe de recherche a conclu que les enquêtes de l'Ombudsman de Toronto ont une incidence valable pour les résidants et l'administration municipale. Étant donné que les chercheurs croyaient que les propos des personnes interviewées étaient l'aspect le plus important, la majeure partie de l'étude de cas comprend des citations, ainsi que des points retenus et l'interprétation des déclarations des personnes interviewées.

Partie II : Guide d'évaluation de l'incidence des enquêtes de l'Ombudsman sur l'administration publique

La deuxième partie du document est un guide produit à l'intention de l'Ombudsman en vue de la réalisation des évaluations.

Dans la foulée de l'exécution de l'étude de Toronto, la deuxième partie renferme un jeu d'outils pratiques, des indicateurs, des listes de contrôle, des exemples de questions des interviews et une grille d'évaluation des répercussions qui sert à évaluer l'incidence de l'Ombudsman. L'Ombudsman est encouragé à adapter ces outils au contexte qui lui est propre.

Étant donné qu'on ne disposait pas des vérifications et des états des économies réalisées habituels, l'évaluation de l'Ombudsman sur l'administration publique s'est avérée difficile. Ce document a pour but de faciliter cette tâche. L'auto-évaluation s'articule autour des principes fondamentaux du travail de l'Ombudsman, notamment le fait qu'un examen impartial et indépendant assure l'efficacité et la crédibilité de

l’institution de l’Ombudsman. Les évaluations de l’incidence peuvent aider l’Ombudsman à cerner de quelle façon son travail favorise l’équité, une bonne gouvernance et une démocratie saine.

Somme toute, ces réalisations indiquent aux législateurs et aux citoyens que l’Ombudsman est utile sur deux plans : appui des législateurs dans l’exécution de leur travail et garantie de l’équité pour les résidants et les citoyens.

Le travail de l’Ombudsman se déroule dans de nombreux contextes difficiles et il a une influence marquée sur l’administration publique. L’Ombudsman vise, dans tous les cas, à améliorer l’administration publique en faisant progresser l’équité, en réduisant la mauvaise administration et en favorisant une bonne gouvernance. Il fait nul doute qu’une administration efficace et bien adaptée assure une démocratie plus saine.

Partie I

Incidence des enquêtes de l’Ombudsman sur la fonction publique de Toronto – les cinq premières années

Chapitre 1 : Pourquoi évaluer l'Ombudsman?

F. Crean

L'institution de l'Ombudsman s'est imposée à titre d'important pilier de la démocratie partout au monde au cours des 50 dernières années. Il s'agit d'un mécanisme hors pair et efficace pour le règlement des différends et elle contribue grandement à l'établissement d'une bonne gouvernance.

Divers rôles d'Ombudsman ont été mis en place, certains à l'aide de lois, d'autres par décret et d'autres encore par une politique, une charte ou un mandat. Ils ont différentes caractéristiques d'habilitation. Dans l'ensemble, l'Ombudsman traditionnel et l'Ombudsman exécutif sont les institutions les plus courantes dans le secteur public.

Les objectifs d'un Ombudsman mis en place par une loi sont, de façon générale, « améliorer le rendement de l'administration publique et la hausse de la responsabilité du gouvernement envers le public[2] ». Le modèle d'Ombudsman traditionnel est un bureau du secteur public mis en place par la législature, mais distinct de celle-ci, qui a le pouvoir de superviser l'aspect administratif de la direction de l'autorité exécutive. L'Ombudsman exécutif est nommé par le pouvoir exécutif, mais dans certains pays, notamment le Royaume-Uni, il est indépendant sur les plans de la loi et de la pratique.

L'environnement du travail de l'Ombudsman du secteur public est vaste et il varie selon certains facteurs comme la compétence, les contextes sociaux, économiques et politiques et le traitement des plaintes. Au Canada, l'Ombudsman s'occupe principalement de questions de procédure et d'équité en matière de fond, tandis que les commissions des droits de la personne et les tribunaux, aux paliers fédéral et provincial, traitent les plaintes au sujet des droits de la personne des secteurs public et privé. Bon nombre d'institutions d'Ombudsman s'occupent aussi des droits de la personne en lien avec l'équité en matière de fond.

La plupart des sociétés ont élaboré des méthodes à l'aide desquelles les gens peuvent remédier à certaines injustices commises par leur gouvernement. L'adaptation selon le pays n'est pas la seule différence qui prévaut dans la pratique de l'Ombudsman. En effet, on remarque des différences, avec le temps, dans une même compétence, qui découlent de nouvelles circonstances. Par exemple, au Canada, on reconnaît davantage la valeur des enquêtes systémiques. On fait appel à l'Ombudsman afin

[2] Reif, L. C. (2004). *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Pays-Bas, Martinus Nijhoff Publishers.

qu'elle se penche sur les causes fondamentales d'un problème propre à tout un système, ce qui améliore l'ensemble de l'administration publique.

Ainsi, il est bien plus difficile de cerner, de classer et de pondérer les mesures clés de l'incidence qui sont propres pour l'ensemble de la profession d'Ombudsman. Toutefois, le processus d'auto-évaluation prend en compte les principes fondamentaux du travail de l'Ombudsman. L'évaluation de l'incidence peut aider l'Ombudsman à déterminer de quelle façon son travail contribue à la promotion de l'équité, de la bonne gouvernance et d'une démocratie saine. Elle signale en outre les points qui demandent une intervention plus ou moins importante afin d'assurer une bonne administration publique.

1.1 Contexte

Imposé par la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto* et le City of Toronto Municipal Code, le Bureau de l'Ombudsman de Toronto a ouvert ses portes en avril 2009 afin de servir 2,8 millions de personnes, le conseil municipal qui comprend 45 représentants élus, y compris le maire, et une administration municipale qui comporte environ 50 000 fonctionnaires (ce nombre est plus élevé que huit autres fonctions publiques provinciales au Canada).

L'Ombudsman est le second Ombudsman municipal prévu par la loi au Canada : le premier est l'Ombudsman de la ville de Montréal. Le Bureau de Toronto en est à sa cinquième année d'existence et il traite des milliers de plaintes individuelles, en plus de se concentrer sur les recours systémiques[3]. Les règlements systémiques consistent en une utilisation stratégique des ressources restreintes et les mesures correctives portant sur une piètre administration améliorent les structures, les systèmes et les services pour bien des gens à la fois.

Une enquête de l'Ombudsman, qui porte sur le franc-jeu, est différente d'une vérification et les résultats sont plus difficiles à mesurer. À la différence du rapport général d'un vérificateur, les résultats ne peuvent pas être convertis facilement en texte sur les économies et la hausse des recettes. Le rôle de l'Ombudsman est crucial, car celle-ci apporte des améliorations à l'administration publique en renforçant l'équité, la reddition de comptes, la bonne gouvernance, une grande transparence et une meilleure prestation de la fonction publique.

[3] La loi dominante autorise l'Ombudsman à faire enquête au sujet de sa propre motion et d'effectuer des enquêtes systémiques ou à l'échelle d'un système.

Après cinq ans, le Bureau de l'Ombudsman de Toronto a obtenu un nombre suffisant de résultats à la suite de ses enquêtes et il a décidé de mesure l'incidence de son travail sur l'administration de la fonction publique et, par conséquent, sur les résidants.

Les objectifs de ce document sont doubles. Tout d'abord, la population souhaite répondre à la question centrale de la recherche : « Quelle incidence les enquêtes de l'Ombudsman ont-elles sur l'administration publique? » Ensuite, le Bureau de l'Ombudsman de Toronto vise à favoriser une bonne gouvernance et à contribuer à améliorer la pratique des Ombudsmans partout au monde.

1.2 Projet

L'Ombudsman de Toronto a reçu une aide financière de l'Institut international de l'Ombudsman. L'Ombudsman a ensuite demandé à des chercheurs de l'Université Ryerson de mesurer l'incidence du travail d'enquête du Bureau sur l'administration municipale, en effectuant une étude de cas de la fonction publique de la cité de Toronto.

Même si, de manière générale, d'importantes contributions à la recherche sur l'évaluation de l'Ombudsman ont eu lieu, on remarque tout particulièrement un manque quant à la recherche sur la mesure de l'incidence des enquêtes de l'Ombudsman. Une exception digne de mention est *The Impact of Ombudsmen* publié par Passemiers, Reynaert and Steyvers[4].

La recherche effectuée portait en bonne partie sur l'évaluation des bureaux d'Ombudsman et sur le rôle de l'Ombudsman, surtout sur le statut juridique et les pouvoirs du Bureau. Dans le présent chapitre qui porte sur l'Ombudsman législatif au Canada, G. J. Levine discute de l'absence de documentation sur l'analyse des enquêtes systémiques de l'Ombudsman[5]. La mesure de l'incidence des enquêtes fait partie intégrante de cet élément peu étudié et que le projet aborde.

Dans la plupart des rapports annuels d'Ombudsman, les mesures courantes de l'évaluation portent sur la productivité, autrement dit sur le nombre de plaintes reçues et qui ont fait l'objet d'une enquête. Bien qu'elles soient utiles, car elles cernent le volume et les changements pour les points préoccupants, ces évaluations sont limitées. En

[4] Passemiers, R., Reynaert, H., et Steyvers, K. (rédacteurs) (2009), *The Impact of Ombudsmen*, Brugge, Vanden Broele Publishers.

[5] Levine, G. J. (2009), Recapturing the Spirit, Enhancing the Project: The Ombudsman Plan in Twenty-First Century Canada, dans S. Hyson (Ed.), *Provincial and Territorial Ombudsman Offices in Canada* (pages 292-307), Toronto (Ontario), Canada, University of Toronto Press Inc.

effet, elles en disent peu sur les répercussions des enquêtes de l'Ombudsman sur l'administration gouvernementale, qui sont souvent difficiles à mesurer.

Un outil d'évaluation utile et fiable pour mesurer l'incidence du travail d'enquête produit des conclusions fondées sur les faits au sujet de la façon dont le travail d'enquête exerce une influence sur les groupes cibles et d'intervenants : bureaux d'Ombudsman, citoyens, fonctionnaires, politiciens, et il permet la prise de décisions éclairées à partir de résultats qualitatifs et quantitatifs.

Le projet a pour but de démontrer l'incidence qu'ont les bureaux d'Ombudsman sur l'administration gouvernementale. Le Bureau de l'Ombudsman de Toronto a effectué tout d'abord un examen de la documentation provenant d'ouvrages en anglais (voir l'appendice IV).

Ensuite, les chercheurs du Département de sociologie, de politique et d'administration publique de l'Université Ryerson ont réalisé une étude indépendante de la fonction publique de Toronto. Ils se sont servis des données qu'ils avaient recueillies et analysées pour rédiger le rapport sur les résultats de leur recherche (chapitre 2). Les principales activités du projet de recherche étaient notamment des entrevues structurées avec des cadres et des cadres supérieurs de la fonction publique de Toronto. Les entrevues portaient sur l'expérience des gestionnaires de la mise en œuvre des recommandations de l'Ombudsman, sur les perceptions du processus d'enquête et sur toute incidence remarquée.

La réponse de l'Ombudsman et les leçons retenues de l'étude de cas figurent au chapitre 3.

Afin de contribuer à la grande communauté des Ombudsmans, le groupe a conçu un guide d'évaluation. La partie II présente des stratégies et des approches pour la réalisation d'une évaluation en profondeur ainsi que d'une évaluation permanente. Le guide propose des suggestions au sujet des indicateurs, une liste de contrôle, une grille d'évaluation de l'incidence, un calendrier, des exemples de questions et une liste des ressources.

Chapitre 2 : Évaluation de l'incidence de l'Ombudsman sur la fonction publique de Toronto

M. Siemiatycki, A. Noack, J. Kane et M. Valade

2.1 Contexte de la recherche et méthode

Introduction

Le projet de recherche a un objectif double : évaluer l'incidence des enquêtes de l'Ombudsman sur l'administration publique et, d'après les résultats obtenus, élaborer un guide d'évaluation qui aide à évaluer le travail d'autres bureaux d'Ombudsman, peu importe l'endroit où ils se trouvent. Le chapitre présente les résultats de la recherche qui ont trait au premier but du projet, à l'aide d'une étude de cas de l'incidence des enquêtes du Bureau de l'Ombudsman de Toronto sur la prestation des services municipaux et sur l'administration. Le projet a été réalisé de manière indépendante par une équipe de chercheurs de l'Université Ryerson et il a été financé par l'Institut international de l'Ombudsman et l'Ombudsman de Toronto.

Toronto est une grande ville qui compte un important personnel d'administration. La mise en place d'un Ombudsman a été imposée par la *Loi de 2006 sur la cité de Toronto* et le Bureau de l'Ombudsman de Toronto a ouvert ses portes en avril 2009. L'Ombudsman de Toronto est « le bureau de dernier recours » pour ceux et celles qui ont des problèmes touchant l'administration municipale, le personnel de celle-ci ou ses processus. Le mandat de l'Ombudsman a trait aux employés de la municipalité et englobe également tout un éventail d'organismes, de conseils, de commissions et d'organisations municipaux.

L'Ombudsman répond aux plaintes des résidants, elle réagit aux directives du conseil municipal et elle réalise des enquêtes. Le nombre de plaintes traitées par le Bureau en 2013 a été de 1 827. En 2014, il a été de 2 227. La très grande majorité des plaintes sont réglées à l'aide de divers mécanismes de règlement de conflit. Périodiquement, l'Ombudsman réalise des enquêtes qui font appel à des renseignements complexes ou contradictoires et qui portent sur des questions multiples ou des cas pour lesquelles des répercussions systémiques ou d'intérêt public prévalent[6]. Ces enquêtes peuvent demander quelques mois et même plus d'une année.

[6] Ombudsman (2013), *Rapport annuel*, Bureau de l'Ombudsman de Toronto.

Le projet et le rapport portent sur l'examen de l'incidence des enquêtes de l'Ombudsman sur l'administration publique. Ces enquêtes constituent l'intervention la plus importante du Bureau de l'Ombudsman; elles consistent notamment à effectuer une analyse complète d'une plainte. En règle générale, on procède à une importante recherche de faits et à une analyse de la question, puis on produit des rapports qui comprennent des conclusions et des recommandations.

Le projet a débuté en août 2013. L'échantillon de l'étude comprenait 18 enquêtes de l'Ombudsman qui avaient été effectuées et rendues publiques à l'époque. Certes, ces enquêtes représentaient une faible proportion du nombre total de plaintes du Bureau, elles sont la mesure de supervision la plus importante de l'administration publique de la ville et, ainsi, elles offrent le meilleur fondement pour l'évaluation de l'incidence à l'échelle du système du Bureau et de la prestation des services.

Nous remarquons que l'Ombudsman est un des agents de responsabilisation en place dans le régime de gouvernance municipale de Toronto. Il y a également le vérificateur général, le commissaire à l'intégrité et le registrateur des lobbyistes, en plus du numéro d'urgence pour le signalement de fraudes et de cas de gaspillage.

Collecte d'information

Cette recherche a été réalisée de manière indépendante par une équipe de recherche de l'Université Ryerson et l'équipe n'était pas tributaire du Bureau de l'Ombudsman de Toronto. L'équipe de recherche a effectué des entrevues en profondeur avec 33 cadres administratifs d'organisations de la ville[7], dont le travail avait fait l'objet d'une enquête réalisée par l'Ombudsman de Toronto.

En premier lieu, nous avons dressé la liste de toutes les organisations qui ont fait l'objet d'une enquête relatée dans des rapports rendus publics d'avril 2009 à août 2013 (base de sondage). Si une certaine enquête porte sur plus d'une organisation, toutes ces organisations sont incluses. Les organisations qui sont visées par plus d'une enquête ont été indiquées plus d'une fois, ce qui augmente leur chance d'être sélectionnée. Afin d'éviter tout éventuel conflit d'intérêts ou malentendu, les organisations qui faisaient l'objet d'une enquête lors de la réalisation de l'étude n'ont pas été ajoutées à la liste.

La liste des organisations a été subdivisée en quatre groupes, afin de définir la structure organisationnelle et l'envergure de l'administration de la ville. L'administration est subdivisée en trois grappes (chacune des grappes relève de la supervision d'un

[7] Selon la terminologie administrative de Toronto, ces organisations peuvent être des divisions municipales, des organismes, des conseils des commissions, des sociétés et d'autres organismes.

directeur municipal adjoint qui relève du directeur de la ville)[8] et un quatrième groupe est composé d'organismes, de conseils, de commissions et de sociétés affiliés à la ville. On a utilisé un générateur de nombres aléatoires pour sélectionner deux organisations de chacun des quatre groupes à prendre en compte dans le cadre de la recherche.

Ainsi, cette étude consiste à évaluer l'incidence des enquêtes de l'Ombudsman sur huit unités organisationnelles différentes qui prennent en compte un large éventail de responsabilités administratives. Les personnes interviewées provenaient des niveaux les plus élevés de la fonction publique de Toronto. Ces personnes ont toutes participé à titre volontaire et la confidentialité de leurs réponses a été garantie. Seuls les membres de l'équipe de l'Université Ryerson savent quelles personnes ont pris part aux entrevues. La personne qui a formulé une remarque mentionnée dans les résultats n'est pas dévoilée. On favorisait ainsi une franchise optimale de la part des participants à la recherche qui communiquaient des commentaires.

Nous avons choisi trois paliers différents de cadres pour les entrevues. Le premier groupe est celui des cadres supérieurs. Il s'agit d'un petit nombre de personnes qui ont des responsabilités de leadership englobant plusieurs unités administratives. En raison de leur nombre restreint, c'est le seul groupe dont les personnes invitées à participer aux entrevues n'ont pas été sélectionnées au hasard. Étant donné que nous souhaitions recueillir des commentaires de toutes les personnes qui ont la responsabilité administrative la plus vaste, nous avons invité chacune de ces personnes. Il revenait à celles-ci de décider de participer ou non aux entrevues.

Après avoir sélectionné au hasard les huit organisations à étudier, nous avons choisi au hasard des personnes des deux niveaux administratifs les plus élevés de chaque unité. Même si les titres des postes varient selon les différentes unités organisationnelles, les titres que nous avons assignés aux membres de ces deux groupes de personnes à interviewer sont : chef de division et directeur/gestionnaire.

Ces trois catégories administratives ont une hiérarchie de responsabilité selon l'ordre présenté ci-après. Les cadres supérieurs participent en général à la formulation des recommandations du rapport d'enquête et ils déterminent la réponse de la ville aux rapports de l'Ombudsman. Les chefs de division jouent normalement un rôle important car ils favorisent la collaboration entre le personnel aux enquêtes, en plus de superviser la mise en œuvre des recommandations. Les directeurs/gestionnaires opérationnalisent la mise en œuvre des recommandations de l'Ombudsman. Nous avons déterminé les personnes qui occupent ces postes dans les huit unités administratives qui nous intéressent, à l'aide du répertoire téléphonique des employés de la ville. Un certain

[8] Le directeur municipal est le plus haut fonctionnaire de l'administration de Toronto.

nombre de ces personnes, qui font partie de chaque organisation, ont été invitées à participer à la recherche. Encore une fois, ils avaient à décider s'ils souhaitaient participer ou non. Enfin, étant donné que l'étude visait à cerner l'incidence de l'Ombudsman sur la fonction publique, aucun élu n'a été invité à participer.

Au début du projet, le directeur municipal a envoyé une lettre aux cadres supérieurs appuyant la participation au projet. L'équipe de l'Université Ryerson a par la suite envoyé un courriel d'invitation aux participants retenus afin de leur demander par téléphone de communiquer avec l'équipe de recherche, dans le but de fixer le moment de l'interview (la lettre est présentée à l'appendice I). Une autre invitation a été envoyée, deux semaines plus tard, aux personnes qui n'avaient pas répondu.

Au total, 33 invités sur 48 (69 %) ont passé une entrevue. Parmi les 15 personnes qui n'ont pas participé, 3 nous ont informés qu'ils ne souhaitent pas être interviewés et 12 n'ont pas répondu. Les taux de participation les plus élevés étaient celui des cadres supérieurs, puis les chefs de division et le taux le plus bas était celui des directeurs/gestionnaires.

Afin de réduire au minimum les risques pour les personnes interviewées, les noms des unités administratives et des participants invités n'ont pas été communiqués à l'Ombudsman ou à son personnel. Seule l'équipe de recherche de l'Université Ryerson pouvait consulter et détenait le matériel et l'information produits dans le cadre du projet de recherche. Les répondants ont donné un consentement éclairé au sujet de leur participation et on leur a indiqué qu'ils pouvaient refuser de répondre à toute question ou retirer toutes leurs données de la recherche au plus tard 48 heures après l'entrevue. Aucune personne interrogée n'a refusé de participer après avoir passé une entrevue. La recherche a été approuvée par le Conseil de l'éthique en recherche de l'Université Ryerson. Tous les répondants étaient des hauts fonctionnaires et, ainsi, nous estimions qu'ils devaient avoir des compétences en gestion de leur présentation.

Les entrevues ont eu lieu d'octobre 2013 à février 2014 et elles ont été réalisées par un ou deux membres de l'équipe de recherche. La durée de chaque entrevue a été de 30 à 90 minutes. Les questions posées portaient sur l'impression que les répondants avaient du Bureau de l'Ombudsman, sur leur expérience de participation à une enquête et sur les effets de cette enquête sur leur organisation (les questions sont présentées à l'appendice II). Plus particulièrement, nous avons demandé aux répondants d'indiquer les points positifs et négatifs du Bureau de l'Ombudsman, afin que nous puissions cerner tout l'éventail des perceptions des répondants. Une grille d'évaluation de l'incidence a servi à inviter les répondants à décrire les effets de l'Ombudsman dans différents secteurs (voir la grille à l'appendice III). Nous avons aussi demandé aux

répondants de se prononcer sur la façon d'évaluer le travail de l'Ombudsman en général. Les questions des entrevues ont évolué à mesure que le processus progressait, car l'équipe de recherche a déterminé les questions qui étaient les plus efficaces.

La très grande majorité des entrevues ont été enregistrées en mode audio, puis transcrites; certains répondants ont demandé que nous ne prenions que des notes écrites à la main. L'équipe de recherche a ensuite analysé les transcriptions des entrevues et les notes afin de cerner les tendances générales et les points récurrents. Chaque transcription a été codée afin que nous puissions déterminer les points clés, en vue de comparer et d'établir le contraste entre les répondants. Chaque transcription a également été étudiée séparément, afin de préciser le contexte complet des remarques des répondants.

Toutes les conclusions présentées dans le présent document se fondent sur les points de vue exprimés par les fonctionnaires interrogés, selon la façon qu'ils ont employée pour les indiquer. Surtout, ces résultats décrivent les perceptions que les répondants ont de l'incidence de l'Ombudsman. Parfois, les perceptions des répondants ne sont pas appuyées par des processus officiels ou des dossiers d'événements, mais on peut dégager une information importante car ces perceptions non corroborées persistent. Notre but consiste à communiquer la compréhension et l'expérience des fonctionnaires quant au travail de l'Ombudsman.

2.2 Survol

En général, les répondants souhaitaient participer et ils ont donné des réponses sérieuses et éclairées. Dans l'ensemble, ils ont mis beaucoup plus d'accent sur les incidences positives que sur les incidences négatives des enquêtes de l'Ombudsman. Cet aspect est particulièrement important en raison de notre méthode, qui se fondait uniquement sur les points de vue exprimés par les personnes qui ont fait l'objet d'une enquête de la part de l'Ombudsman. Les politiques, les pratiques et les décisions des employés municipaux interrogés ont été scrutées à la loupe et, en général, nous estimons qu'il manque des informations, à un certain égard, en raison des rapports de l'Ombudsman. Malgré tout, la grande majorité des répondants ont félicité le travail de l'Ombudsman. Ceci souligne le professionnalisme des employés de la ville et du Bureau de l'Ombudsman.

Principale conclusion : La grande majorité des organisations ont mentionné des incidences tangibles positives quant aux enquêtes réalisées par le Bureau de l'Ombudsman de Toronto et ont fait l'éloge du fonctionnement du Bureau. Une petite

minorité de répondants ont indiqué que l'incidence du Bureau était, dans l'ensemble, minime ou négative.

Ensuite, nous avons cerné les principales évaluations positives et négatives indiquées par les répondants au sujet des enquêtes de l'Ombudsman. Encore une fois, nous remarquons que les commentaires formulés ont été beaucoup plus positifs que négatifs. Nous visons à résumer tout l'éventail possible des points de vue exprimés.

Évaluations positives

Les incidences positives des enquêtes qui ont été les plus fréquemment mentionnées sont les suivantes.

- Offrir au public un mécanisme de recours juste et indépendant.
- Examen impartial, complet et objectif des services et de la pratique du gouvernement.
- Amélioration du service à la clientèle et de la prestation des services publics[9].
- Meilleure connaissance des employés au sujet des résidants ayant une capacité réduite, surtout en ce qui a trait à la santé mentale et aux troubles cognitifs.
- Amélioration de la communication avec le public.
- Amélioration des procédures et des processus administratifs.
- Amélioration de la tenue des documents.
- Formation du personnel plus importante.
- Progrès de l'impartialité et de l'équité.
- Aplanissement des cloisons organisationnelles et des incohérences des services et procédures.
- Engagement plus grand envers l'excellence du service de la part des employés de la ville.

Les caractéristiques positives au sujet de la pratique du Bureau de l'Ombudsman qui ont été indiquées le plus souvent sont notamment celles-ci.

- Le professionnalisme et la compétence de l'Ombudsman et de son personnel.
- L'objectif et l'impartialité du Bureau de l'Ombudsman.
- Recommandations constructives et utiles sur les enquêtes.
- Accès à une consultation proactive, qui permet de régler les problèmes, avec le Bureau de l'Ombudsman.

[9] Il s'agit d'un terme employé par certaines personnes pour décrire les personnes qui ont des contacts avec des institutions et des fonctions publiques. D'autres personnes utilisent les termes citoyens, résidants, clients ou intervenants.

- Approche et ouverture de l'Ombudsman afin de rencontrer les employés de la ville pour expliquer le rôle de son Bureau.

Évaluations critiques

Les commentaires négatifs ci-dessous au sujet de l'incidence des enquêtes de l'Ombudsman ont été formulés.

- Temps et effort nécessaires pour collaborer aux enquêtes de l'Ombudsman.
- Les recommandations du rapport d'enquête qui peuvent entraîner une plus grande charge de travail pour les employés, sans ressources supplémentaires.
- Une incidence préjudiciable pour le moral, la réputation et la carrière de certains employés qui travaillent dans des secteurs qui font l'objet d'une évaluation critique dans les rapports de l'Ombudsman[10].

Les caractéristiques négatives au sujet de la pratique du Bureau de l'Ombudsman qui ont été indiquées le plus souvent sont celles-ci.

- Propos empreints de sensationnalisme et excessifs dans les rapports de l'Ombudsman.
- Éloge insuffisant des employés de la ville et crédit exagéré de l'Ombudsman au sujet du règlement de problèmes.
- Clarté insuffisante des critères qui servent à déterminer les plaintes qui feront l'objet d'une enquête.
- Avantage excessif consenti aux plaignants.

Dans le reste du rapport, nous examinons l'évaluation des répondants de quatre aspects du travail d'enquête du Bureau de l'Ombudsman :

- Le rôle du Bureau de l'Ombudsman.
- Le processus d'enquête.
- Les rapports d'enquête.
- L'incidence des enquêtes.

Le format de la présentation accorde la priorité aux propos et aux points de vue des fonctionnaires de la ville. Les principaux thèmes et conclusions sont mentionnés par ceux-ci, ils sont tirés des entrevues et présentés sous forme de citations. Toutes les citations sont assignées, de manière générale, à une des trois catégories d'employés de la ville qui ont été interrogés : cadres supérieurs, chefs de division et directeurs/gestionnaires.

[10] L'Ombudsman ne donne pas le nom des employés dans les rapports d'enquête.

Nous souhaitions intégrer au rapport les points de vue du plus grand nombre possible de répondants. (Un seul répondant sur 33 n'est pas cité dans le rapport; il s'agit d'une personne qui occupait son poste depuis peu et qui n'avait pas d'expérience d'interaction avec l'Ombudsman.) Dans deux cas seulement, les citations figurant dans la même catégorie correspondaient aux déclarations faites par le même répondant. Ainsi, la presque totalité des points de vue exprimés sur un sujet donné étaient ceux de différents employés de la ville. Dans l'ensemble, nous avons tout fait pour qu'il ne soit pas possible d'identifier quel répondant a formulé une opinion particulière.

Chaque sous-section ci-après précise les principales conclusions et se termine par la définition des points à retenir. Les principales conclusions constituent un résumé des points de vue exprimés par les participants à l'étude de chaque aspect du travail de l'Ombudsman. Les points à retenir relatent l'analyse des chercheurs des répercussions donnant lieu à une action de nos conclusions.

2.3 Rôle du Bureau de l'Ombudsman

Principale conclusion : En très grande majorité, les répondants ont mentionné qu'ils comprennent le rôle du Bureau de l'Ombudsman et qu'ils reconnaissent son utilité; les préoccupations indiquées étaient peu nombreuses.

Les répondants ont précisé clairement le rôle de l'Ombudsman à titre d'organe indépendant et impartial qui est le bureau de dernier recours pour les préoccupations ou les plaintes du public qui ont trait à l'administration municipale. Le besoin du Bureau a été clairement exprimé sur le plan de la grande taille et de la complexité de la ville. Les répondants ont également indiqué que le Bureau offrait un important mécanisme de promotion de la responsabilisation, de l'équité, d'une fonction publique améliorée et d'une plus grande confiance du public envers l'administration municipale, grâce à un examen professionnel et objectif des actions de l'administration.

Les exemples de déclarations ci-après sont tirés des réponses d'un large éventail de répondants.

Rôle du Bureau de l'Ombudsman

> Selon moi, le Bureau est le bureau de dernier recours pour le public, qui peut ainsi communiquer ses problèmes relatifs à l'équité des processus administratifs.
>
> Cadre supérieur

> L'Ombudsman est le dernier service à utiliser en cas de problème.

Cadre supérieur

Le Bureau de l'Ombudsman est le bureau de dernier recours où les plaintes des résidants de la ville sont présentées.

Directeur/gestionnaire

Le Bureau de l'Ombudsman, d'après ce que je sais, est l'élément de dernier recours pour le règlement de conflits ou auquel les citoyens font appel si leurs besoins ne sont pas satisfaits.

Directeur/gestionnaire

D'après moi, le Bureau de l'Ombudsman est le bureau de dernier recours. Il fait en sorte que les services offerts par la fonction publique de Toronto le soient de manière juste et équitable et que nous proposons un service à la clientèle de bonne qualité. Si une personne n'arrive pas à obtenir un règlement convenable de son problème, c'est le dernier appel téléphonique qu'elle peut effectuer, en quelque sorte, afin d'obtenir un règlement acceptable.

Directeur/gestionnaire

Besoin et utilité du Bureau de l'Ombudsman

Je crois qu'on a résolument besoin d'un Ombudsman. En effet, il n'est pas possible que 2,7 millions de personnes s'adressent à ces organisations immenses, qu'il s'agisse de la ville ou de la division, ou des services policiers ou des responsables du stationnement ou des bibliothèques. Ce sont d'immenses organisations monolithiques…

Chef de division

[L'administration municipale de Toronto] est une énorme organisation de type labyrinthe. L'offre d'un guichet unique au public, en lien avec [les services de l'administration], en vue d'un règlement, est nécessaire.

Chef de division

L'organisation a, à tort ou à raison, une image de bureaucratie insondable et nous estimons qu'elle est réticente face au changement.

Cadre supérieur

Le Bureau de l'Ombudsman est très positif. En effet, il est bon, pour le public de savoir qu'il dispose de cette ressource. Nous sommes une grande bureaucratie et une puissance, et le public doit savoir à qui s'adresser. Les besoins de la ville et des citoyens doivent être pris en compte.

Directeur/gestionnaire

J’estime que c’est un autre outil qui est offert. Ce n’est pas le seul outil qui vise l’excellence.

Directeur/gestionnaire

Le personnel a pour but d’aider les gens et non de faire en sorte qu’ils soient pris au dépourvu. Il vise à dégager et à signaler les points faibles et à travailler avec la personne en question afin d’atténuer ces faiblesses. Il est très utile que quelqu’un vous examine de manière critique et indique les améliorations possibles.

Directeur/gestionnaire

Il est souvent difficile pour les gens de critiquer leur propre travail.

Chef de division

L’utilité de l’Ombudsman et des autres agents de la responsabilisation découle du fait qu’ils sont indépendants.

Chef de division

L’Ombudsman réagit aux cas de traitement injuste des gens, et il fait enquête à ce sujet, surtout dans les cas où des personnes vulnérables ne sont pas traitées équitablement.

Directeur/gestionnaire

Le Bureau de l’Ombudsman a fondamentalement pour but de garantir l’impartialité de toute interaction de la ville avec le public… Elle est la maître d’œuvre qui s’occupe du citoyen moyen qui a des problèmes.

Chef de division

Le Bureau de l’Ombudsman est l’un des bureaux de responsabilisation et j’estime qu’il s’agit d’un bureau qui favorise la collaboration entre la cité de Toronto et les citoyens ou les clients qu’elle sert. Il vise à s’assurer que si une personne a une plainte à formuler, par exemple si elle est mécontente d’un service qu’elle a reçu d’une division de la cité de Toronto, cette personne sait qu’il existe un bureau impartial auquel elle peut s’adresser afin que ce bureau se penche sur son cas. J’estime donc que l’Ombudsman s’acquitte de cette tâche et veille à ce qu’une collaboration ait lieu, que les contacts soient paisibles entre la cité de Toronto et les clients et citoyens que nous servons.

Directeur/gestionnaire

> Le Bureau est en quelque sorte la voix des résidants à la cité de Toronto et il fait en sorte que cette voix soit entendue.
>
> Chef de division

Rôle proactif et consultatif du Bureau de l'Ombudsman

Un certain nombre de répondants ont mentionné un autre rôle utile du Bureau, en plus de son mandat juridique. Depuis sa mise en place, les fonctionnaires de toute l'administration municipale font appel de plus en plus souvent au Bureau pour recevoir des conseils proactifs en lien avec des questions, des enjeux et des problèmes.

> Ainsi, dans bien des cas, nous nous sommes adressés à l'[Ombudsman] afin de demander des conseils au sujet de questions afin qu'aucune plainte ne soit déposée.
>
> Cadre supérieur

> Nous avons fait beaucoup appel au Bureau de l'Ombudsman pour demander des conseils au sujet du service à la clientèle, des principes d'impartialité et d'équité des processus et d'accès à ces aspects. En outre, nos contacts avec le Bureau de l'Ombudsman sont plutôt de nature préventive et liée au contexte proactif, et ont trait à la demande de conseils, plutôt que de porter sur les plaintes… Il est préférable de s'occuper d'une question avant qu'elle ne se transforme en problème. Si elle devient un problème, il est trop tard pour agir… Et l'[Ombudsman] s'est montrée très ouverte et a offert son concours.
>
> Chef de division

> L'Ombudsman se décrit comme une ressource offerte aux divisions, et j'ai toujours été de cet avis.
>
> Chef de division

Préoccupations au sujet du rôle du Bureau de l'Ombudsman

Quelques répondants se disent préoccupés par la mauvaise utilisation possible du Bureau de l'Ombudsman par le public comme dernier recours ou premier recours injustifié. Le Bureau indique clairement que ses services relèvent du dernier recours[11].

[11] Deux exceptions prévalent quant au dernier recours : si un retard a eu lieu et si l'Ombudsman décide de traiter la plainte, en prenant en considération toutes les circonstances, et si une personne doit se prévaloir de tout le mécanisme interne de règlement des plaintes et cause ainsi un préjudice ou est déraisonnable dans les circonstances en question. Dans les deux cas, le Bureau effectue une enquête afin d'assurer une bonne gouvernance.

> [Le Bureau de l'Ombudsman] est défini, selon les propos de l'[Ombudsman], comme le bureau de dernier recours. Il doit en être ainsi. J'ai remarqué que, parfois involontairement, il est utilisé comme premier recours.
>
> Chef de division

> Les consommateurs font appel au Bureau à titre de premier recours… Ils n'aiment pas la réponse [du personnel] et ils s'adressent d'office au Bureau de l'Ombudsman.
>
> Directeur/gestionnaire

> Parfois, les gens rouspètent car ils n'obtiennent pas la réponse voulue.
>
> Cadre supérieur

Une petite minorité de répondants ont indiqué avoir un doute au sujet du rôle du Bureau de l'Ombudsman ou des préoccupations quant à son but. Bon nombre d'entre eux ont précisé, dans leurs commentaires, la présence de nombreux bureaux de responsabilisation de la cité de Toronto. Par exemple, un répondant a mentionné que les définitions de rôle étaient confuses.

> J'ai de la difficulté à comprendre les différences entre l'Ombudsman et le vérificateur général. Je ne suis pas certain de comprendre… Je crois que les gens ne savent pas trop bien ce que fait le [Bureau de l'Ombudsman].
>
> Chef de division

Un autre répondant a manifesté des préoccupations au sujet des ressources utilisées par les divers bureaux de responsabilisation.

> Parfois, je m'inquiète du fait que de nombreuses personnes qui s'occupent de la responsabilisation nous supervisent : si nous disposions des mêmes ressources, je pourrais offrir une formation adéquate aux gens, et les autres activités connexes. Je crois que ce serait préférable, plutôt que d'avoir six personnes différentes qui vous épient et vous signalent chaque erreur.
>
> Cadre supérieur

Un répondant a mentionné que les bureaux de responsabilisation de la ville ont peut-être entraîné, de concert, une culture organisationnelle peu encline à courir des risques.

> La ville dispose de tous les agents de responsabilisation qu'on peut imaginer… Je crois qu'ensemble ces agents ont généré une culture de la peur et ont rendu l'organisation très peu encline à prendre des risques. Ce n'est pas nécessairement mauvais, mais comme dans d'autres cas semblables, quel degré est convenable? Il s'agit de favoriser un certain degré de prise de risques, un certain degré d'innovation, mais étant donné que nous sommes constamment épiés par de nombreuses personnes, nous nous retrouvons dans un cercle excentrique. En cas d'erreur, celle-ci se fait par prudence. Je crois que cette culture est omniprésente dans l'organisation, sauf peut-être de la part de l'Ombudsman.
>
> Cadre supérieur

Il est intéressant de noter que deux répondants ont parlé de leur perception des attentes contradictoires et des exigences imposées par le Bureau de l'Ombudsman et le bureau du vérificateur général.

> Parfois, nous sommes pris entre l'arbre et l'écorce, entre le vérificateur général et le Bureau de l'Ombudsman. Ce sont deux perspectives différentes : le vérificateur général prescrit « les règles qui s'appliquent à tous ». Le Bureau de l'Ombudsman prend plutôt en compte l'impartialité et l'équité et vérifie si chaque cas est juste.
>
> Directeur/gestionnaire

> Le bureau du vérificateur général précise que chaque personne doit jouir d'un traitement égal et qu'une approche constante doit être utilisée en tout temps. Le Bureau de l'Ombudsman, en respectant les recommandations formulées, a précisé « qu'il faut être plus souple dans le traitement des clients et qu'il faut accorder une plus grande latitude ». Ainsi, je crois que les problèmes que nous connaissons ont trait à la question de savoir si nous respectons les directives du vérificateur général ou de l'Ombudsman. L'établissement d'un équilibre à cet égard a certes été difficile.
>
> Directeur/gestionnaire

Points à retenir

- Les employés de la ville dont les secteurs de responsabilité ont fait l'objet d'une enquête de l'Ombudsman reconnaissent dans une très grande majorité que le Bureau de l'Ombudsman doit demeurer en place et ils apprécient sa contribution constructive à l'administration municipale. Ainsi, le Bureau de l'Ombudsman a eu un effet global positif depuis sa création et il constitue un important aspect à valeur ajoutée pour l'administration municipale de Toronto.

- Bien que les fonctionnaires soient en général au courant du mandat de l'Ombudsman, un certain doute et une incompréhension prévalent au sujet de deux aspects de son rôle : la croyance erronée que le Bureau de l'Ombudsman peut faire office de bureau de premier plutôt que de dernier recours pour les plaintes et une incompréhension quant aux rôles respectifs de l'Ombudsman et du vérificateur général. Il serait utile d'expliquer davantage, aux employés de la ville, le mandat et la pratique de l'Ombudsman, surtout en raison de la décision rendue en mai 2014 par le conseil municipal au sujet de l'élargissement de la compétence de l'Ombudsman, qui prendrait ainsi en compte tout un éventail d'autres organismes et sociétés municipaux.

2.4 Processus d'enquête

Principale conclusion : Les répondants ont signalé, en très grande majorité, avoir eu des contacts positifs et professionnels avec le Bureau de l'Ombudsman.

Les enquêtes réalisées par le Bureau de l'Ombudsman comportent des contacts étroits avec les employés de la ville. Les fonctionnaires fournissent de l'information, ils témoignent, ils sont interviewés au sujet des questions visées par une enquête et ils examinent les conclusions et les recommandations du rapport ainsi que le calendrier de mise en œuvre. Dans l'ensemble, les répondants étaient satisfaits du traitement, par l'Ombudsman, des enquêtes et des contacts avec les fonctionnaires, tout en exprimant certaines réserves.

Satisfaction des employés de la ville au sujet des contacts avec le Bureau de l'Ombudsman

Exemples de déclarations de membres de l'administration municipale.

> Je n'ai que des commentaires positifs à formuler. Le personnel est très professionnel…
> Selon moi, l'[Ombudsman] est impartiale et raisonnable.
>
> Chef de division

> Les interactions sont mutuellement respectueuses.
>
> Chef de division

> Ils travaillent en collaboration… ce qui entraîne des améliorations… Personne ne souhaite faire l'objet d'une enquête. Toutefois, le but consiste à améliorer le

service et, ainsi, il doit y avoir des enquêtes. C'est ce que j'ai remarqué et c'est leur but. L'expérience que j'ai vécue a été positive.

Chef de division

Il y a beaucoup de va-et-vient [entre le Bureau de l'Ombudsman et les employés de la ville] au sujet des recommandations… Je crois que la présentation, des deux côtés, est adéquate et qu'ils disposent d'un temps suffisant pour modifier le rapport et les recommandations, en plus de corriger les faits, etc.

Cadre supérieur

Dans l'ensemble, tout est positif [le travail avec le Bureau de l'Ombudsman].

Directeur/gestionnaire

J'estime qu'il est facile de traiter avec eux. Ils sont ouverts et transparents. Ils n'ont pas d'intention cachée.

Directeur/gestionnaire

Ce n'est pas angoissant ou intimidant. En général, l'expérience est constructive… L'Ombudsman accepte en général les conseils que nous formulons en raison de notre connaissance des activités.

Chef de division

Nous avons connu des expériences positives. Ce sont des gens agréables et ils comprennent mes fonctions.

Directeur/gestionnaire

L'autre point pour lequel elle [l'Ombudsman] s'est montrée très proactive est la volonté de rencontrer les gens, d'expliquer les actions du Bureau et ce qu'il ne fait pas.

Cadre supérieur

Exigences des enquêtes quant au temps

La plainte qui est formulée le plus souvent par les fonctionnaires au sujet des interactions dans le cadre des enquêtes avait trait au temps, à l'effort et au travail en cause.

Je suis également surpris de l'ampleur du travail que nous avons eu à effecteur pour cette [enquête].

Directeur/gestionnaire

> Lorsque nous travaillons avec le Bureau de l'Ombudsman [au sujet d'une enquête], c'est un travail à temps plein. Nous devons mettre de côté toutes les autres priorités. Ce n'est pas facile.
>
> Directeur/gestionnaire

> Tout processus qui nous fait abandonner les activités courantes, qui nous pousse à obtenir des résultats et à respecter des délais, provoque un stress. Lorsqu'une enquête est lancée, elle peut durer deux ou trois mois, ou bien quelques semaines d'échanges intensifs.
>
> Directeur/gestionnaire

> Est-ce du travail supplémentaire? Bien sûr! Pour le personnel [à l'avant-plan], le travail n'est pas énorme. Pour un directeur ou un gestionnaire, le travail est gigantesque.
>
> Chef de division

Parallèlement, un point de vue rarement exprimé est la volonté d'une plus grande participation des employés au processus d'enquête.

> Je souhaite une consultation avec nous un peu plus grande à l'interne.
>
> Directeur/gestionnaire

Quelles plaintes font l'objet d'une enquête?

Quelques répondants ont mentionné des préoccupations ou des questions au sujet des critères dont le Bureau de l'Ombudsman se sert pour déterminer les plaintes qui feront l'objet d'une enquête. Seulement une petite partie des plaintes entraînent une enquête : en général, seules quelques-unes parmi chaque tranche de mille plaintes reçues. (La décision au sujet de la tenue d'une enquête ou non incombe à l'Ombudsman.) Ainsi, les employés peuvent être perplexes au sujet des éléments qui suscitent une enquête.

> Aucune enquête ne doit avoir lieu si un employé a commis une erreur dans une situation donnée.
>
> Cadre supérieur

> Le fait que les consommateurs n'apprécient pas la décision n'exige pas l'intervention de l'Ombudsman.
>
> Directeur/gestionnaire

> Quels critères sont utilisés pour déterminer quelles plaintes entraînent une enquête et lesquelles ne suscitent pas d'enquête? Ce sont les plaintes importantes, mais on ne peut pas le savoir à l'avance. Une plainte peu importante, comme le cas de l'arbre, [voir l'explication ci-après] peut sembler une question de faible envergure, mais en fait elle est énorme. Une question très importante qui a provoqué de nombreux changements considérables.
>
> Directeur/gestionnaire

Le répondant qui a demandé à savoir quels facteurs entraînent une enquête au sujet d'une plainte donnée, reconnaît avec perspicacité les aspects difficiles et imprévisibles de la mention de l'enquête de l'Ombudsman, *Duty to Care*. Cette enquête a conclu qu'en raison de l'incapacité des employés de la ville de composer adéquatement avec les résidants qui ont une « capacité réduite »[12], la ville a coupé arbitrairement un arbre dans son jardin. L'enquête a dégagé le besoin, pour les fonctionnaires, d'être mieux informés au sujet des contacts avec les résidants qui ont un handicap mental et cognitif. En outre, l'enquête a eu un résultat systémique : l'élaboration d'un nouveau cadre et d'une politique pour la ville, qui portent sur le service offert à ces résidants.

Suggestion sur les contacts habituels avec le Bureau de l'Ombudsman

Afin de renforcer les contacts des employés de la ville avec le Bureau de l'Ombudsman, un directeur/gestionnaire recommande d'avoir des réunions trimestrielles auxquelles participent tous les chefs de division et l'Ombudsman, afin de discuter des questions, des problèmes et des tendances.

Points à retenir

- Étant donné que les fonctionnaires ont aimé avoir eu des contacts constructifs et collaboratifs avec le Bureau, les enquêteurs de l'Ombudsman doivent viser à préserver ce type d'interaction.
- Certains employés souhaitent mieux comprendre les critères utilisés par l'Ombudsman pour déterminer quelles plaintes doivent faire l'objet d'une enquête. Ces renseignements sont accessibles au public, mais doivent faire l'objet d'une meilleure promotion.
- Certains employés estiment que le processus d'enquête, auquel ils souhaitent en très grande majorité participer, est un engagement exigeant sur le plan du temps et de l'effort. Les enquêteurs de l'Ombudsman doivent être au courant de ce point de vue et viser à réduire le fardeau imposé aux employés, dans la mesure du possible, sans compromettre l'intégrité de l'enquête.

[12] Dans ce cas, la capacité réduite a trait à des troubles cognitifs, mais elle peut comprendre des problèmes de santé mentale, de même que diverses autres maladies connexes.

2.5 Rapports d’enquête

Principale conclusion : Les répondants ont exprimé, au sujet de leur évaluation positive et négative des rapports d’enquête, un large éventail de points de vue. Dans une grande majorité, les répondants ont souligné l’aspect positif plutôt que l’aspect négatif.

Impressions générales

La plupart des répondants ont mentionné que les rapports de l’Ombudsman présentaient une enquête et des recommandations impartiales, complètes et utiles.

> Les recommandations [du rapport] de l’Ombudsman sont constructives. Elles nous aident à offrir un meilleur service.
>
> Chef de division

> Il [le rapport de l’Ombudsman] nous a permis de mettre en place des politiques et des procédures qui nous seront utiles.
>
> Directeur/gestionnaire

> Par le biais des rapports et des interactions de l’Ombudsman, notre division a été en mesure de mettre davantage l’accent sur les procédures opérationnelles.
>
> Directeur/gestionnaire

> Je crois que les gens tirent une foule de renseignements de chaque rapport, qui les font réfléchir.
>
> Cadre supérieur

> Je pense que peut-être une recommandation sur la centaine dont nous avons pris connaissance à ce jour suscite un désaccord. C’est très peu; je me souviens d’un cas qui est survenu. Ce n’était même pas important.
>
> Cadre supérieur

> Je crois qu’ils sont très professionnels dans leur travail. Ils ne négligent rien, ce qui est positif. Ils sont tenaces dans leurs actions et je crois qu’il offre le service prévu au départ.
>
> Cadre supérieur

Les répondants ont rarement indiqué que le rapport de l'Ombudsman n'était que peu utile.

> Très peu, car nous connaissions le problème. Nous mettions en œuvre la solution au problème.
>
> Chef de division

Incidences particulières

Les répondants ont mentionné un grand nombre d'incidences particulières et de caractéristiques des rapports de l'Ombudsman, positives et négatives. Nous remarquons que le format des entrevues a incité tous les répondants à indiquer ce qui, pour eux, était des aspects favorables et défavorables des rapports de l'Ombudsman. Tous les répondants ont précisé les deux types d'aspect dans leurs commentaires. La grande majorité des répondants ont parlé davantage d'éléments positifs que négatifs. Les points positifs que nous citons correspondaient plus souvent aux points de vue des répondants que les points négatifs, qui étaient souvent mentionnés par un seul répondant. Toutefois, nous souhaitons décrire tout l'éventail des points de vue exprimés.

En évaluant l'incidence des rapports de l'Ombudsman, il peut être utile de faire la distinction entre les incidences internes et externes. Les incidences internes décrivent l'effet des enquêtes sur les processus et les pratiques internes d'une organisation, notamment les communications internes, les processus administratifs, la dotation, les pratiques de gestion, l'élaboration de politiques et la prise de décisions organisationnelles.

Les incidences externes expliquent l'effet des enquêtes de l'Ombudsman sur les interactions des fonctionnaires avec les résidants, les pratiques de communication avec le public, les protocoles de prestation de service, les interactions avec les personnes vulnérables et la promotion de l'impartialité et de la confiance du public envers le gouvernement.

Incidences positives externes des rapports de l'Ombudsman

Amélioration de la qualité de la prestation de service à la clientèle

> Elle [l'Ombudsman] a été efficace, je crois, en rehaussant les niveaux de service offerts à la clientèle.
>
> Directeur/gestionnaire

> [La mise en œuvre des recommandations du rapport] entraînera une meilleure prestation de service à l'intention du public.
>
> Chef de division

> Le plus grand avantage [des rapports de l'Ombudsman] est le passage à une organisation axée sur le service qui vise à offrir des services de bonne qualité et qui souhaite s'améliorer.
>
> Cadre supérieur

> Je crois que le service à la clientèle est [le résultat] le plus touché.
>
> Directeur/gestionnaire

> Elle a eu pour tâche d'attirer l'attention de la fonction publique de Toronto sur certains points à améliorer, par exemple le service à la clientèle, et certains de ces points ont été améliorés.
>
> Cadre supérieur

Les répondants ont mentionné des exemples, y compris le développement et la diffusion publique des processus de traitement des plaintes de la division et les normes de service, qui ont été suscités par les rapports de l'Ombudsman. Un chef de division a déclaré : « c'est un avantage pour la ville ».

Promotion d'une culture d'administration axée sur le client

> L'autre leçon [tirée du rapport de l'Ombudsman] est que même si nous estimons qu'un élément fonctionne bien, il se peut que d'autres gens croient que ce n'est pas le cas. Nous pouvons croire qu'il fonctionne bien parce que, sur le plan administratif, il nous est utile. Cela ne touche toutefois pas la personne qui subit un effet qui correspond à ses besoins ou ses attentes. C'est nouveau pour nous. Nous devons procéder ainsi : le service est axé sur le client; les utilisateurs se trouvent au centre; nous ne sommes pas le centre.
>
> Chef de division

> Je crois qu'il est très important d'envisager les points du point de vue du public.
>
> Directeur/gestionnaire

Amélioration des interactions avec les personnes qui ont des besoins spéciaux

Les résidants qui ont une capacité réduite ont été de loin les plus cités à titre d'exemple particulier d'incidence positif des enquêtes de l'Ombudsman, conformément à l'enquête de l'Ombudsman, *A Duty to Care.*

Au moins 10 répondants ont indiqué que ce point avait une incidence positive importante quant aux enquêtes de l'Ombudsman. Fait notable, bon nombre de répondants ont employé l'expression « capacité réduite » du rapport pour décrire la question. De toute évidence, le rapport a permis de sensibiliser les gens, qui ainsi pouvaient comprendre et définir la question.

> [Le rapport] qui selon moi a eu une incidence sur tous est la prise en compte de la population qui a des besoins élevés et les questions d'impartialité qui prévalaient à cet égard. La façon de travailler avec des personnes qui ont une maladie mentale ou une autre maladie de la sorte a une incidence pour tous les gens qui ont un rôle à jouer avec le public.
>
> Cadre supérieur

> Malheureusement, [un rapport] portait sur une personne ayant une capacité réduite (coupe de l'arbre). L'effet sur l'organisation se fait encore sentir. Ce [rapport] a rehaussé nos actions quant au travail avec des personnes qui n'ont peut-être pas toutes les capacités normales.
>
> Chef de division

> [Au sujet de la principale leçon retenue des rapports de l'Ombudsman] : Si une personne a une capacité réduite, il faut savoir de qui il s'agit et veiller à communiquer d'une manière qui convient à la personne en question.
>
> Directeur/gestionnaire

> Qu'il s'agisse de personnes atteintes de démence ou de l'incendie du 200, rue Wellesley[13], sa [l'Ombudsman] plus grande préoccupation portait sur les personnes vulnérables. Ainsi, elle a vraiment souligné l'importance de travailler avec les gens.
>
> Cadre supérieur

Amélioration des communications avec le public

> Un des points sur lesquels elle [l'Ombudsman] se concentre a trait aux communications avec le public dans un langage clair.
>
> Directeur/gestionnaire

> Une des recommandations portait sur une connaissance insuffisante. Nous pouvons faire plus pour expliquer au public… les options qui sont à leur disposition.
>
> Chef de division

[13] Une explication de cette enquête est présentée à la page 33.

> Il faut expliquer, en langage clair, ce que les gens [résidants] doivent faire… ce que nous ne faisons pas. Les rapports et les recommandations cernent les questions centrales sur le service. Nous devons faire mieux et nous n'avons pas encore atteint notre but.
>
> Chef de division

> Sur le plan des communications avec le public, on a remarqué une incidence importante sur l'organisation, car nous devions répondre au public au sujet des conclusions [du rapport]… L'incidence à cet égard a été importante.
>
> Directeur/gestionnaire

> Communication avec le public – ce point est primordial.
>
> Directeur/gestionnaire

> Importance des communications. Selon moi, c'est l'incidence la plus cruciale.
>
> Chef de division

Plusieurs répondants ont souligné l'incidence des rapports de l'Ombudsman sur l'amélioration des communications en faisant remarquer la création de nouveaux postes pour favoriser l'atteinte de ce but.

Promotion de l'impartialité

> Les recommandations de l'Ombudsman sont constructives. Elles nous aident à offrir un meilleur service, ainsi qu'à nous attaquer aux problèmes d'impartialité.
>
> Chef de division

> L'incidence la plus importante a trait à l'accès, l'équité et l'impartialité [des rapports].
>
> Directeur/gestionnaire

> Le fait est que la personne n'a pas été bien traitée, elle a été traitée injustement : il est donc évident que tout le rapport porte sur cet aspect… Nous devons ainsi changer toutes nos méthodes, de sorte que nous assurions l'impartialité, l'ouverture et la transparence.
>
> Directeur/gestionnaire

Favoriser la confiance du public envers un gouvernement responsable et accessible

> Je crois qu'il s'agit d'indiquer aux résidants et aux entreprises que s'ils n'ont pas obtenu de règlement, ils disposent d'une autre mesure.

Directeur/gestionnaire

Incidences positives internes des rapports de l'Ombudsman

Suppression de la fragmentation et des cloisons administratives

Un rapport de 2012 de l'Ombudsman, *Incendie du 200, rue Wellesley*[14] a conclu que les structures administratives fragmentées et cloisonnées ont eu pour conséquence que le service offert aux résidants d'un immeuble d'appartements qui était la propriété de la ville était inadéquat à la suite d'un important incendie. L'enquête a entraîné une restructuration des responsabilités et, ainsi, des responsabilités qui étaient auparavant disparates ont été unifiées sous une même compétence. Plusieurs répondants ont indiqué être satisfaits de ce résultat et de son effet au-delà des unités administratives en cause.

> Je crois [que le rapport] a été très constructif... Il y avait des fiefs… [Le rapport] a fourni une solide base pour l'apport des changements nécessaires.
>
> Cadre supérieur

> [Le rapport a indiqué] la coordination insuffisante qui prévaut et le dédoublement [de la responsabilité administrative de la division].
>
> Directeur/gestionnaire

> On remarque de nombreuses cloisons à la ville et je crois qu'un aspect du travail avec [l'Ombudsman] et la communication de celle-ci avec les différentes divisions porte sur la façon de collaborer et sur la manière d'abattre ces cloisons. Je sais que nous avons abattu ces cloisons.
>
> Directeur/gestionnaire

> Je crois qu'une administration tire avantage du fait [que le rapport de l'Ombudsman précise le besoin de restructuration], car le problème a trait au trop grand nombre de cloisons.
>
> Directeur/gestionnaire

Création d'un élan en vue du changement administratif nécessaire

À l'instar du cas ci-dessus, un certain nombre de répondants ont mentionné que les rapports de l'Ombudsman favorisaient l'apport de changements administratifs internes importants qui se faisaient attendre.

[14] Ombudsman (2012), *An Investigation into the Provision of Emergency Human Services following the 200 Wellesley Street Fire*, Toronto, Bureau de l'Ombudsman.

> Il [le rapport de l'Ombudsman] nous fournit des moyens et nous assure une crédibilité dans le traitement des questions qui se présentent.
>
> Cadre supérieur

En raison des rapports et des interactions de l'Ombudsman, la division a été en mesure de se concentrer davantage sur les procédures opérationnelles… Je crois que nous avons pu mieux cerner la façon grâce à laquelle nous effectuons une activité particulière ou que nous offrons un service plus uniformément. Je crois que cet aspect est important.

Directeur/gestionnaire

> Le Bureau de l'Ombudsman a permis l'apport [du changement nécessaire]. De plus, le rapport d'enquête et les recommandations qu'il renferme nous permettent d'apporter le changement en question.
>
> Chef de division

> Les conclusions de l'Ombudsman nous ont incités à examiner [et à modifier] notre politique et, de même, nous règles et procédures.
>
> Cadre supérieur

> L'aspect positif est qu'une plus grande collaboration est possible avec le service du directeur municipal.
>
> Directeur/gestionnaire [mentionnant qu'un soutien plus grand est offert à un organisme de la ville]

Expression d'une nouvelle perspective impartiale pour les questions

> Je crois que la mise en place du Bureau de l'Ombudsman a incité la ville, dans son ensemble, à examiner les diverses pratiques, procédures et politiques, de sorte qu'elles soient raisonnables et transparentes… [Le Bureau de l'Ombudsman est] un examinateur perspicace de processus. Parfois, je crois que nous oublions ce que nous faisons, à titre de pratique normale, « nous avons toujours procédé ainsi ». Nous risquons alors de nous retrouver dans une impasse et, dans certains cas, nous devons être incités à envisager les points selon une autre perspective.
>
> Directeur/gestionnaire

> Je ne crois pas que nous tous, [parmi les différentes divisions administratives qui ont la responsabilité d'un problème visé par une enquête], aurions pu avoir un

> point de vue objectif intégral [comme le rapport de l'Ombudsman l'a fait]. Nous aurions utilisé notre propre « filtre ».
>
> Chef de division

Reconnaissance de la pertinence pour tout le système

Les répondants ont fréquemment mentionné l'utilité des rapports de l'Ombudsman pour les unités de l'administration municipale, au-delà du point qui fait l'objet de l'enquête. De nombreux répondants ont fait remarquer qu'ils parcourent tous les rapports produits par l'Ombudsman. Ceci démontre l'incidence systémique du Bureau de l'Ombudsman sur l'administration municipale de Toronto.

> Selon moi, de nombreuses recommandations généralisent assez bien en lien avec les autres points. Je crois que cette situation est positive.
>
> Cadre supérieur

> Lorsque nous lisons ces rapports détaillés, nous pouvons faire une corrélation avec des situations qui présentent des points troubles au sein de l'organisation. Nous concluons alors « que ce n'est pas un élément isolé ».
>
> Directeur/gestionnaire

> [Nous] avons un intérêt certain [envers les rapports d'une autre division], en tant que groupe. Que pouvons-nous comprendre de cette situation? Nous pouvons apprendre des erreurs des autres, surtout dans le domaine du service à la clientèle.
>
> Directeur/gestionnaire

Présence

Différents répondants ont souligné l'effet salutaire sur l'administration municipale de l'existence du Bureau de l'Ombudsman : autrement dit, « sa seule présence ». Comme nous l'avons dit dans les premières pages du rapport, le Bureau a une grande visibilité et jouit d'une reconnaissance certaine de la part des employés de la ville. Un résultat a trait à l'incidence cumulative des enquêtes passées, qui ont fixé un niveau plus élevé pour les fonctionnaires et la pratique organisationnelle. Notamment, les employés de la ville et les organisations adoptent les valeurs et les points à retenir des enquêtes passées de l'Ombudsman. En outre, les employés et les organisations visent à éviter les enquêtes et l'examen de l'Ombudsman.

> Le Bureau de l'Ombudsman est un incitatif important qui pousse à faire ce qui convient… nous ne pouvons pas nous comporter de la façon que nous voulons,

> nous n’avons pas le pouvoir de le faire : des contrôles et des équilibres sont en place et le Bureau de l’Ombudsman est un très bon exemple à cet égard.
>
> Cadre supérieur

> Je crois [que le Bureau de l’Ombudsman] commence à avoir une influence sur les comportements des gens même si aucune enquête n’est réalisée [car les employés commencent à préconiser] une perspective impartiale.
>
> Cadre supérieur

> Nous savons fort bien qu’à un moment donné ou un autre, l’Ombudsman peut effectuer une enquête et personne ne souhaite faire l’objet d’une enquête. Il est donc préférable de se pencher sur la façon selon laquelle nous offrons les services… Lorsque nous offrons un service, il s’agit de se demander quelle conclusion l’Ombudsman tirera-t-elle si elle effectuait une enquête… Je crois que les gens sont plus au courant de cet aspect. Je crois que c’est fantastique.
>
> Chef de division

> Je crois que nous craignons les critiques du Bureau de l’Ombudsman. Nous devons faire en sorte de ne pas être mentionnés dans le rapport annuel. Le but est de ne pas figurer dans ce rapport.
>
> Directeur/gestionnaire

Autres incidences positives

Des répondants ont signalé un certain nombre d’autres incidences positives des rapports de l’Ombudsman. Ce sont notamment la volonté d’améliorer la tenue de documents, l’utilisation accrue de la technologie et des médias sociaux afin de s’adresser au public et le bien-fondé d’établir des calendriers de la mise en œuvre des recommandations du rapport.

Incidences négatives internes des rapports de l’Ombudsman

Les commentaires négatifs des répondants au sujet des rapports de l’Ombudsman étaient pratiquement tous à titre interne. Les fonctionnaires n’ont mentionné aucune incidence négative pour le public. Leurs préoccupations portaient plutôt sur les incidences négatives perçues pour les employés de la ville et les organisations. La critique la plus citée avait trait aux propos des rapports, au ton et à l’effet sur les fonctionnaires.

Langue et ton des rapports de l’Ombudsman

> Les efforts que j’ai observés sont plutôt objectifs [de la part de l’Ombudsman], jusqu’à ce qu’on donne un titre aux rapports, qui m’ahurit! (accent du répondant).

> Elle donne un aspect sensationnel aux titres. Le rapport est plutôt équilibré, mais les titres demeurent… La seule critique que je formule au sujet du Bureau a trait aux titres.
>
> Cadre supérieur

> Apparemment, leur rôle consiste à repérer ou à gêner les divisions ou les événements qui se sont produits… Je crois qu'ils aiment faire rapport de la façon suivante : « vous n'en croirez pas vos oreilles ».
>
> Chef de division

> Les propos du rapport sont très dérangeants… En effet, le langage était incendiaire. C'est une séquence qui peut être reprise par les médias, etc.
>
> Chef de division

> Parfois, le ton des rapports de l'Ombudsman est plutôt dur et négatif.
>
> Directeur/gestionnaire

Tort au moral de la fonction publique

Certains répondants ont signalé que les rapports de l'Ombudsman peuvent avoir un effet négatif sur le moral et la réputation.

> Si un rapport est rendu public et si une personne semble faire l'objet d'une « vendetta », etc. des dommages surviennent souvent.
>
> Chef de division

> J'ai vu des employés traumatisés et certaines personnes ont même quitté l'organisation, en raison de ces enquêtes, et ce fait me préoccupe.
>
> Cadre supérieur

> Ainsi, notre intégrité a été gravement atteinte, ce qui m'inquiète.
>
> Directeur/gestionnaire

Crédibilité insuffisante des fonctionnaires

Plusieurs répondants ont indiqué que les rapports de l'Ombudsman ne reconnaissent pas suffisamment la contribution positive du personnel, tandis que le Bureau de l'Ombudsman réclame une crédibilité excessive.

> Le personnel de la division n'a reculé devant rien pour réagir [à une situation difficile] de la meilleure façon possible. Certaines recommandations et le style de réaction du rapport n'octroyaient pas vraiment au personnel la crédibilité qui s'imposait.

Directeur/gestionnaire

> Dans notre cas, un écart prévalait entre l'événement qui a entraîné l'enquête et l'enquête elle-même. Pendant cette période, nous connaissions le problème et nous avons mis en œuvre toutes les recommandations de l'Ombudsman avant la production du rapport. Toutefois, le rapport ne précisait pas vraiment que [nous] avions repéré le problème et que nous nous attaquions à celui-ci.
>
> Chef de division

> Je crois qu'il aurait été préférable et juste si vous [l'Ombudsman] aviez indiqué dans le rapport que cette question a été signalée à la direction dans le cadre de la réunion. Le problème avait déjà été réglé. Voici comment ils s'y sont pris… Cependant, elle [l'Ombudsman] a rédigé des propos qui, semble-t-il, nous obligeaient à poser le bon geste.
>
> Chef de division

> [Bien que les enquêtes de l'Ombudsman] assurent un avantage certain, je crois que le fait de se vanter n'est pas constructif.
>
> Chef de division

Un autre répondant qui est chef de division s'est plaint des rapports annuels « flatteurs » du Bureau de l'Ombudsman, bien que la reconnaissance à cet égard ait exercé une pression constante sur le Bureau afin qu'il « justifie ses méthodes chaque année ».

Croyance selon laquelle le Bureau de l'Ombudsman favorise le public, au détriment des fonctionnaires

Quelques répondants ont indiqué que les rapports de l'Ombudsman appuient de manière injuste le plaignant au détriment du personnel.

> Les gens estiment que l'Ombudsman prend en général la défense du public, même si, selon moi, il fait nul doute qu'il [le plaignant] ne dit pas la vérité.
>
> Directeur/gestionnaire

> Je crois que d'après ce que j'ai constaté, que ce soit vrai ou non, la décision était prise avant le début de l'enquête.
>
> Chef de division

> Je crois que tous les enquêteurs ne sont pas impartiaux au sujet des questions posées. Des problèmes prévalent et ils se montrent partiaux. D'après moi, cette partialité était évidente dès le début : la conclusion du rapport était déjà décidée.
>
> Directeur/gestionnaire

Quelques répondants ont exprimé un point de vue opposé selon lequel les décisions et les actions du personnel devraient être pratiquement sans reproche pour l'Ombudsman.

> Si un appel est fait au Bureau de l'Ombudsman, il se peut fort bien que tout ce qui était nécessaire a été fait. [est une tâche fastidieuse] si le Bureau de l'Ombudsman est saisi de la question alors que nous savons qu'il ne peut y avoir une plus grande impartialité… Le recours au Bureau de l'Ombudsman à ce moment revient à dire que nous ne faisons pas le travail qui nous est demandé. Selon nous, les coûts sont plus importants que les avantages.
>
> Directeur/gestionnaire

Personnel insuffisant pour concrétiser les recommandations

> Si des mesures du rendement très rigoureuses et solides sont en place, il faut se demander si le personnel est adéquat
>
> Directeur/gestionnaire

Un autre répondant qui est un directeur/gestionnaire a signalé une « frustration à l'interne » voulant que les rapports de l'Ombudsman ne tiennent pas suffisamment compte de l'incidence des recommandations sur le temps du personnel et les ressources.

Gestion

Un répondant a indiqué que le Bureau de l'Ombudsman ne doit pas faire une microgestion des solutions, mais cerner plutôt les problèmes et les buts (résultats).

> Je ne crois pas qu'elle [l'Ombudsman] nous indique comment faire notre travail. Elle procède plutôt ainsi : « Voici les résultats escomptés ». Je ne souhaite pas qu'elle me dise de quelle façon je dois gérer mes employés. Je m'en occupe.
>
> Cadre supérieur

Conséquences juridiques défavorables

Un répondant a indiqué que, selon lui, le rapport de l'Ombudsman peut avoir eu une conséquence défavorable sur une affaire judiciaire qui concernait la ville.

> Dans certains cas, les rapports de l'Ombudsman ont mis la ville en péril dans le cadre d'affaires judiciaires subséquentes. Dans deux cas, à la suite de la production du rapport avant la fin des poursuites judiciaires, ce rapport a poussé la personne à penser « qu'elle pouvait nous demander beaucoup plus d'argent parce qu'elle avait reçu un traitement inadéquat ».
>
> Cadre supérieur

Peu de latitude pour les employés de rejeter les recommandations du rapport

Quelques répondants ont indiqué qu'ils disposaient de peu de latitude pour rejeter les recommandations du rapport, car ils estimaient que l'organisation exerçait une pression afin qu'ils se conforment.

> Lorsque des recommandations sont formulées, il est très difficile de s'opposer à ces recommandations sur le plan politique. Il est beaucoup plus facile d'indiquer que nous acceptons les recommandations et que nous allons les mettre en œuvre et préciser le calendrier à cet égard… La pression est toujours énorme au sujet de la mise en œuvre de toutes les recommandations. Il ne suffit pas de dire « je suis d'accord avec 80 % des recommandations, mais pour les autres (20 %), je crois qu'on ne comprend pas suffisamment le milieu pour affirmer que cela ne fonctionnera pas ».
>
> Directeur/gestionnaire

> Il n'est pas vraiment facile de s'opposer à une opinion de l'Ombudsman, principalement parce que la personne exécute son travail de manière sérieuse. En outre, les employés sont visibles sur la scène publique à ce sujet. Ainsi, une attitude défavorable a une connotation de réprimande. Si une personne se dit en désaccord avec l'Ombudsman, je crois que c'est malheureux.
>
> Chef de division

Points à retenir

- Depuis sa mise en place récente, le Bureau de l'Ombudsman a eu des incidences importantes, tangibles et constructives sur la ville. Les enquêtes de l'Ombudsman procurent un avantage important à valeur ajoutée à l'administration municipale de Toronto et au public dans son ensemble.
- Les enquêtes constituent une utilisation efficace des ressources de l'Ombudsman pour le règlement de questions considérables ou à l'échelle d'un système. La cité de Toronto doit continuer à estimer que les enquêtes sont un volet essentiel du mandat de l'Ombudsman.
- Étant donné la solide reconnaissance des fonctionnaires de l'utilité de l'Ombudsman, le conseil municipal doit déployer tous les efforts possibles pour

veiller à ce que le Bureau de l’Ombudsman dispose des ressources nécessaires pour réaliser les enquêtes. De plus, la fonction publique doit s’assurer que ses unités administratives ont les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations du rapport.

- Les recommandations critiques au sujet des rapports de l’Ombudsman ont été moins nombreuses et elles portaient sur une perception d’un langage excessivement dur et d’un effet négatif sur le moral des employés. Même si un effet négatif sur le moral des employés peut être inévitable (même si les rapports d’enquête n’identifient pas les employés en cause), l’Ombudsman doit se pencher sur l’effet que le ton des rapports peut avoir sur les fonctionnaires et reconnaître la contribution des employés lorsqu’elle prend connaissance de cet aspect.

2.6 Résultats de la grille d’évaluation des incidences

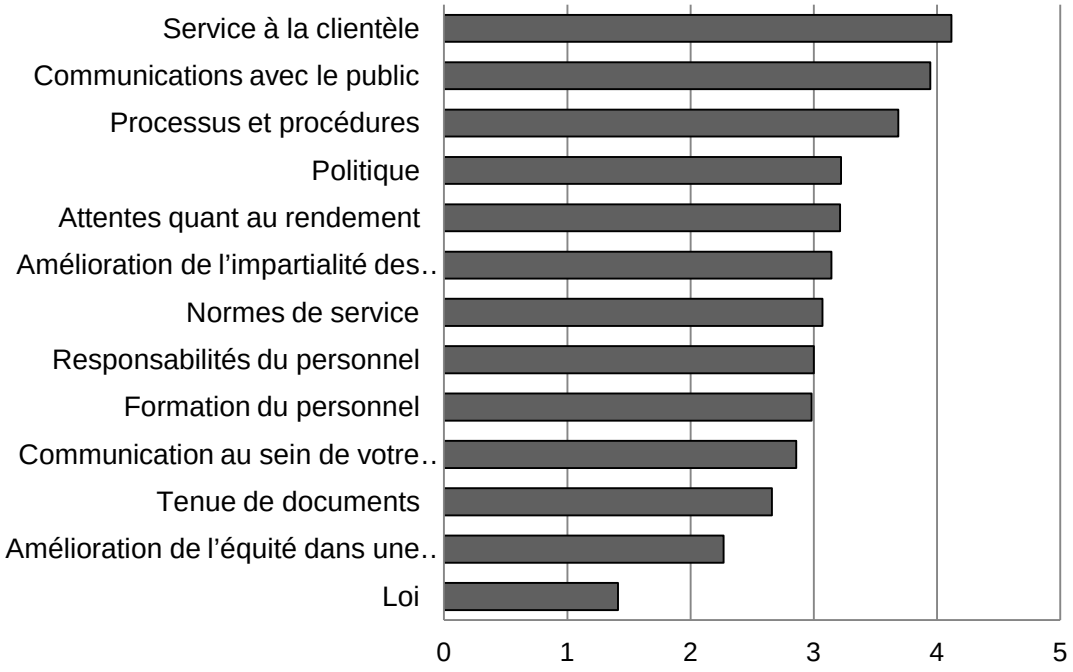
Durant chaque entrevue, une grille d’évaluation des incidences a été utilisée pour inviter les répondants à parler de différents secteurs pour lesquels l’Ombudsman a une éventuelle incidence. Chaque répondant devait noter le degré d’incidence de l’Ombudsman sur une échelle de zéro (aucune incidence) à cinq (incidence importante) pour 13 secteurs. L’ordre des éléments de la liste variait selon les répondants, afin de réduire la partialité. Les répondants devaient envisager l’incidence du Bureau de l’Ombudsman dans son ensemble, et non uniquement les enquêtes.

L’élaboration de la grille d’évaluation des incidences se fonde sur l’hypothèse qu’une incidence importante est un résultat positif, bien que nous constatons que ce n’est pas toujours le cas. En effet, une importante incidence négative peut également prévaloir. Après avoir terminé la grille d’évaluation des incidences, l’intervieweur a demandé au répondant d’indiquer les motifs qui ont justifié la note accordée, particulièrement les notes élevées ou basses, afin de produire une information plus contextuelle. Ces suivis ont révélé que la très grande majorité des répondants ont précisé que dans les cas pour lesquels l’Ombudsman a eu une incidence importante, cette incidence était principalement positive.

Même si cet exercice ne permet pas une quantification précise de l’incidence, les résultats démontrent que l’Ombudsman a une incidence considérable sur trois aspects : service à la clientèle, communication avec le public et processus (voir le graphique 1 à la prochaine page). Le service à la clientèle n’était pas au départ désigné comme une option de la grille d’évaluation des incidences. Il n’a été ajouté qu’après que plusieurs répondants aient indiqué ce point dans la section « autres ». Il n’y avait qu’un seul cas pour lequel on estimait que l’Ombudsman avait peu d’incidence : la loi. Cette situation

est sans doute attribuable au fait que les répondants étaient peu au courant de l'incidence de l'Ombudsman sur le processus législatif et les changements.

Graphique 1 : Degré perçu du niveau de l'incidence de l'Ombudsman



(La grille d'évaluationdes incidences a été administrée à 28 personnes)

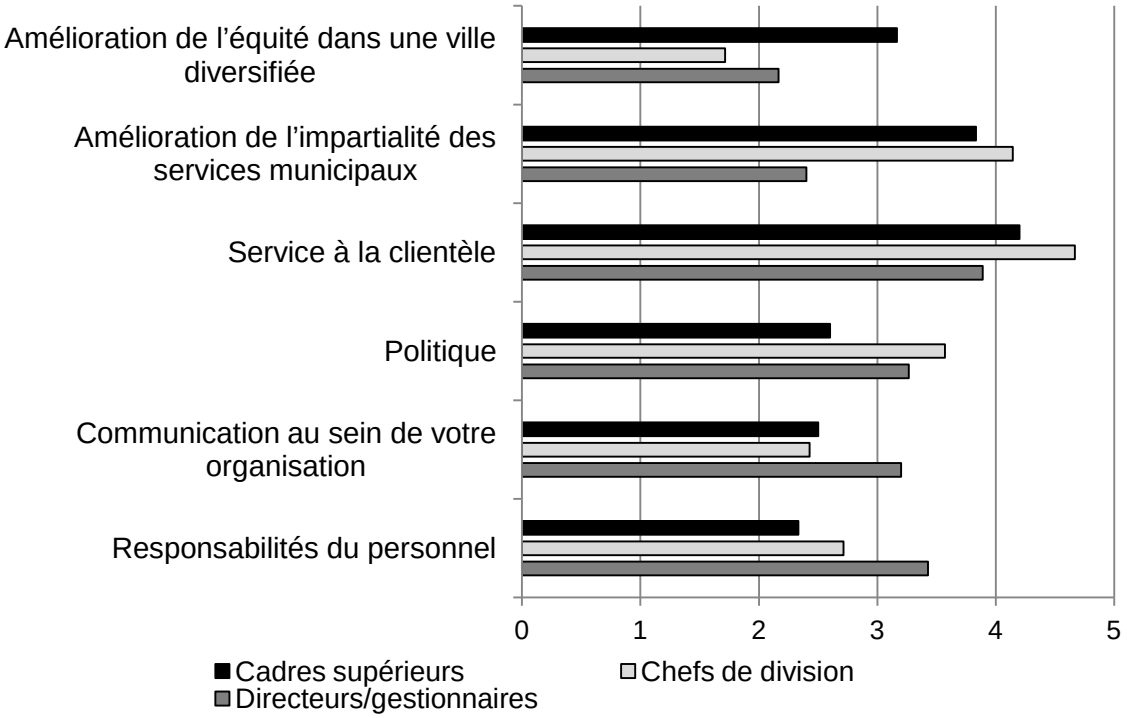
Il est intéressant de noter que pour certains points, une différence considérable a été remarquée quant à l'incidence perçue entre les fonctionnaires de différents paliers d'autorité. Le graphique 2, à la prochaine page, présente les points pour lesquels cet écart est évident. Par exemple, les cadres supérieurs étaient plus susceptibles d'affirmer que l'Ombudsman a une incidence sur l'amélioration de l'équité de la ville. Les chefs de division, ainsi que les cadres supérieurs, étaient plus susceptibles que les directeurs/gestionnaires d'indiquer que l'Ombudsman a une incidence sur l'amélioration de l'impartialité et du service à la clientèle.

Les chefs de division étaient plus susceptibles que les membres des autres groupes à signaler que l'Ombudsman a une grande incidence sur la politique.

Enfin, les directeurs/gestionnaires étaient les plus susceptibles d'indiquer que l'Ombudsman a une incidence sur les responsabilités des employés et les communications organisationnelles internes.

Ces résultats indiquent sans doute, en partie, les principaux secteurs de responsabilité de chaque palier de la fonction publique de Toronto et, ainsi, les points pour lesquels les administrateurs sont les plus au courant de l'incidence de l'Ombudsman. Autrement dit, les administrateurs sont probablement susceptibles de préciser que le travail de l'Ombudsman a l'incidence la plus importante sur les aspects dont elle est responsable et une incidence moindre sur les aspects qui ne sont pas directement de son ressort.

Graphique 2 : Degré perçu de l'incidence de l'Ombudsman par niveau de personnel



(La grille d'évaluation des incidences a été administrée à 28 personnes)

2.7 Évaluation globale du Bureau de l'Ombudsman

Principale conclusion : Dans l'ensemble, les hauts fonctionnaires ont indiqué que le Bureau est une institution importante et utile de la gouvernance municipale de Toronto.

Les répondants de l'étude ont exprimé une grande reconnaissance et une appréciation du travail du Bureau de l'Ombudsman. Les 10 déclarations suivantes, qui n'ont pas été citées, de différents répondants correspondent aux principaux points de vue exprimés.

Je crois que le fait de disposer d'un organisme auquel les gens peuvent faire appel si leur problème n'a pas été réglé est très positif.

Cadre supérieur

Je crois que le Bureau de l'Ombudsman joue un rôle important dans la collectivité, car le public ou un fonctionnaire peut avoir recours à celui-ci pour obtenir des précisions ou pour signaler une injustice perçue ou un problème systématique qui doit être réglé ou qui exige une amélioration.

Directeur/gestionnaire

Je crois qu'il s'agit d'un bureau essentiel à la ville.

Directeur/gestionnaire

Les conseils communiqués [par le Bureau de l'Ombudsman], l'analyse qui a été faite et les conclusions qui ont été tirées ne sont pas influencés par les intérêts que les gens ont envers une politique « de faible ou de grande envergure » d'une organisation. Pour moi, ceci est essentiel.

Chef de division

[L'Ombudsman] est impartiale et objective. Ce sont les réalisations du Bureau.

Directeur/gestionnaire

Nous apprécions l'apport de l'Ombudsman. Nous en sommes heureux. Nous donnons suite à cet apport.

Chef de division

Les employés de [l'Ombudsman] sont très compétents. Ils défendent le droit du public. [L'Ombudsman] et ses employés sont exceptionnels… Ils ont pour but de faire en sorte que les contribuables reçoivent un traitement équitable. Il s'agit d'assurer l'harmonie, afin que la ville soit réceptive à ces gens.

Directeur/gestionnaire

Le Bureau est utile et il est nécessaire.

Chef de division

J'ai appris, au fil des ans, à ne pas craindre le Bureau. On ne doit pas se méfier de ses employés. Ils souhaitent simplement aider.

Directeur/gestionnaire

S'il n'y avait pas d'Ombudsman, il faudrait sans doute l'inventer.

Points à retenir

- Le Bureau de l’Ombudsman améliore l’administration municipale et la prestation des services publics.
- Depuis sa mise en place, il y a peu de temps, le Bureau de l’Ombudsman a démontré l’utilité de son travail d’enquête.

Chapitre 3 : Leçons retenues – réponse de l'Ombudsman

F. Crean

La mesure de l'incidence est une question d'équilibre dans le domaine où les résultats sont difficiles à quantifier. En effet, l'Ombudsman n'a aucun pouvoir pour sanctionner ou imposer des décisions. Par conséquent, les corrélations et la causalité ne sont pas toujours évidentes. Toutefois, l'étude donne des informations utiles.

Notamment, la question à savoir que toutes les institutions, petites et grandes exigent une évaluation et un examen impartiaux et indépendants figure parmi les informations les plus utiles. Qu'il s'agisse de l'enquête, par le Bureau, au sujet d'une mauvaise administration de la fonction publique de Toronto, ou de chercheurs qui font enquête sur l'incidence du Bureau sur l'administration municipale, les évaluations externes sont cruciales à la réussite d'une organisation. Le projet démontre ce point.

L'étude de cas de Toronto a suscité une foule de commentaires positifs et il est encourageant de voir que le travail du Bureau est utile et important. L'étude de cas a également repéré une critique bénéfique et des points à améliorer.

On remarque une importante demande du public et un droit envers un service transparent et responsable. Les plaintes des résidants et des citoyens font appel à un important mécanisme qui veille à ce que le service demeure transparent et responsable. Malgré tout, l'amélioration de la gestion des plaintes par la fonction publique fait l'objet, selon Rita Passemiers, Ombudsman de Ghent, « d'une réticence étonnante et plutôt difficile à comprendre[15] ». La fonction publique de Toronto a fait de grands pas quant à l'amélioration de sa capacité de réagir aux plaintes de manière constructive, mais une amélioration et une attention constantes sont nécessaires, tant de la part de la fonction publique que du Bureau.

Amélioration des communications et de l'approche

En raison de la courte existence du Bureau, la principale leçon retenue est le besoin constant d'éducation de la fonction publique, c'est-à-dire l'information sur le rôle de l'Ombudsman dans l'administration municipale. Différents exemples ont été remarqués à cet effet.

[15] Passemiers, R., Reynaert, H., et Steyvers, K. (rédacteurs) (2009), *The Impact of Ombudsmen* , Brugge, Vanden Broele Publishers.

Bien que les fonctionnaires qui travaillent au Bureau ont indiqué avoir de solides connaissances, quelques-uns d'entre eux ont mentionné des questions au sujet de la différence entre les fonctions du vérificateur et de l'Ombudsman. D'autres ont manifesté une crainte au sujet des attentes contradictoires et des exigences du vérificateur général et de l'Ombudsman. Tandis que le travail du vérificateur général porte sur le respect des règles, celui de l'Ombudsman est axé sur l'équité et l'impartialité, ce qui exige parfois de la souplesse. Les différences quant aux rôles, aux exigences et aux attentes demandent une explication plus poussée et une meilleure information, ce que les deux bureaux peuvent accomplir en collaborant.

Certains des fonctionnaires interrogés ont indiqué que, selon eux, l'Ombudsman fait parfois office de « premier recours » pour les résidants, plutôt que de « dernier recours ». Il doit donc y avoir de l'information indiquant pour quelle raison le Bureau de l'Ombudsman n'est pas uniquement un dernier recours. Ce peut être le cas dans trois situations : retard déraisonnable, c'est-à-dire que les résidants n'ont pas reçu de réponse depuis longtemps; le partage d'information, soit le fait que le Bureau fournit aux résidants des renseignements et une orientation, afin d'aider ceux-ci à comprendre les processus de la fonction publique ou comment accéder à ceux-ci; la marginalisation, en vertu de laquelle le Bureau aide les personnes très marginalisées qui ne savent pas comment accéder à la bureaucratie ou qui sont incapables de le faire.

Certains fonctionnaires ont indiqué qu'ils ne connaissaient pas bien les critères dont l'Ombudsman se sert pour lancer une enquête. Les éléments qui entraînent une enquête sont décrits au site Web du Bureau et dans la publication *Defining Fairness in Local Government*[16] de l'Ombudsman. Le Bureau explique aux fonctionnaires, verbalement et par écrit, les plaintes qui ne peuvent pas être réglées à l'amiable et pour lesquelles une enquête est réalisée. Lorsque l'Ombudsman effectue une enquête, les raisons sont évidentes.

Un répondant a mentionné qu'une enquête ne doit pas avoir lieu simplement parce qu'un fonctionnaire a fait une erreur. Cette observation est pertinente, car elle révèle le besoin d'une meilleure information sur le rôle de l'Ombudsman. Une plainte peut signaler une question systémique. Par exemple, l'enquête *Duty to Care* découlait du fait qu'un fonctionnaire avait fait une erreur. Toutefois, le point central de l'enquête et de ses recommandations visait le système et non l'erreur. La tâche de l'Ombudsman consiste à répondre et à faire enquête au sujet des plaintes, ainsi qu'à prévenir les problèmes qui entraînent une plainte. Dans certains cas, la fonction publique peut prendre des mesures au sujet d'un employé. C'est la prérogative et la responsabilité de la gestion.

[16] Ombudsman (2013), *Defining Fairness in Local Government*, Toronto, Bureau de l'Ombudsman.

Certains employés estiment que le Bureau ne doit pas intervenir pour la seule raison qu'un résidant était en désaccord avec la décision rendue par l'administration. En fait, pour que le Bureau intervienne, il doit avoir une partialité administrative. Ces interventions peuvent protéger le fonctionnaire contre une plainte non fondée et vérifier auprès du résidant si le fonctionnaire a rendu une décision conformément aux règles en place. Encore une fois, cette situation indique qu'une éducation est nécessaire. En raison de la petite taille du Bureau par rapport à la taille de la fonction publique, le Bureau de l'Ombudsman a sans doute intérêt à distribuer des feuillets d'information ou des questions fréquentes, en plus d'accroître le nombre de séances d'information.

Certaines informations ont indiqué que les fonctionnaires tentaient déjà d'élaborer une mesure corrective que les rapports d'enquête de l'Ombudsman se sont par la suite accordée le mérite. L'Ombudsman effectue rarement une enquête si on s'attaque déjà au problème, pourvu que la solution proposée ait été communiquée clairement au Bureau de l'Ombudsman et que la mesure à prendre est adéquate. Les ressources du Bureau ne servent pas à s'attaquer à des problèmes que la fonction publique règle déjà : il est donc impératif d'améliorer les communications à ce sujet.

Mentionnons notamment le peu d'information dont certains répondants disposaient au sujet du rôle de l'Ombudsman en vertu du changement apporté à la loi. Une information plus importante est de toute évidence nécessaire, car le Bureau a joué un rôle important dans l'élaboration et la modification des règlements municipaux. Il s'agit entre autres de la volonté concernant le règlement de la fonction publique, de la modification de règlements sur les projets de loi sur l'eau résidentielle et la révision du Municipal Code for Business Improvement Areas.

Les répondants ont formulé certaines critiques au sujet des rapports de l'Ombudsman, notamment le langage employé, les titres des rapports et l'incidence négative sur le moral des employés. Le langage des conclusions de l'Ombudsman est parfois dur. Toutefois, l'Ombudsman doit employer un langage clair, compréhensible et direct. Elle indique la gravité des faits et le problème cerné. Le langage est toujours vérifié minutieusement afin d'équilibrer les intérêts de l'intervenant et le mandat du Bureau.

L'Ombudsman utilise les titres des rapports pour attirer l'attention du public et favoriser la sensibilisation aux questions en cause. Cette méthode est également répandue au sein d'autres organisations comme les commissions parlementaires. Précisons que ces titres sont justes dans le contexte et ils indiquent la nature même du problème. Par exemple, *A Duty to Care: An Investigation into Municipal Licensing and Standards' Treatment of a Resident with Dementia* s'inspire du principe en cause et décrit le sujet

en question. Le Bureau de l'Ombudsman apprécie ces commentaires et en tiendra compte dans les prochains rapports.

L'Ombudsman doit établir un équilibre entre le moral de la fonction publique et celui du résidant qui a souffert des conséquences des actes de l'administration. Le fonctionnaire qui est dans son tort peut être touché négativement, mais le résidant est sans doute la personne qui a reçu un traitement inacceptable. L'Ombudsman a pour tâche d'établir un équilibre adéquat entre les intérêts du public et le travail de la fonction publique. L'Ombudsman se trouve véritablement au centre, car elle est impartiale et n'a aucun intérêt direct pour le résultat d'une plainte, sauf de faire en sorte que la fonction publique traite le public de manière juste. L'Ombudsman et ses employés favorisent l'impartialité. Ils ne font pas l'apologie du gouvernement. Ils ne sont pas non plus les défenseurs des résidants, sauf si les faits révélés dans le cadre d'une enquête indiquent un cas évident de partialité.

Deux conclusions importantes sont utiles pour les actes posés par les hauts fonctionnaires et l'Ombudsman. Tout d'abord, certains fonctionnaires qui sont des directeurs ont signalé qu'ils n'ont participé que partiellement à l'élaboration des recommandations de l'Ombudsman et qu'il est « très difficile d'être en désaccord avec les recommandations sur le plan politique ». Cette conclusion est contraire à l'expérience mentionnée par les cadres supérieurs. Elle indique que les hauts fonctionnaires doivent faire participer davantage les directeurs/gestionnaires au rapport préliminaire de l'Ombudsman. Les recommandations provisoires sont présentées aux cadres supérieurs, qui peuvent ainsi demander à certaines personnes de leur choix de participer à la réunion. D'importantes discussions ont lieu afin de s'assurer que les recommandations peuvent être concrétisées. Il importe de régler cette perception car, en fin de compte, le point important est l'incidence pour le résidant. Les répondants estiment que certaines recommandations de l'Ombudsman sont trop normatives. On constate donc qu'on doit améliorer la compréhension et l'échange d'information avec les hautes fonctionnaires.

Ensuite, plusieurs fonctionnaires ont exprimé des réserves au sujet du temps nécessaire pour répondre à une enquête de l'Ombudsman. Même si cela est sans doute inévitable, le Bureau travaillera d'arrache-pied afin d'assurer une organisation et une coordination qui conviennent aux fonctions de l'action en cause.

Dans l'ensemble, les commentaires sont extrêmement positifs

Globalement, les commentaires découlant de l'étude de cas ont été extrêmement positifs. Le Bureau de l'Ombudsman n'existe que depuis cinq ans, mais il a accompli

beaucoup durant ces années. L'étude de cas démontre l'énorme reconnaissance de l'importance du Bureau, qui contribue à garantir une bonne gouvernance. L'étude indique en outre la reconnaissance maintes fois exprimée envers les améliorations apportées à l'administration municipale par voie de conséquence.

C'est en bonne partie un hommage au dévouement, à la solidité et au professionnalisme des employés de l'Ombudsman. C'est également un hommage aux hommes et aux femmes de la fonction publique de Toronto.

Étant donné le nombre croissant de personnes souffrant de problèmes de santé mentale et de personnes dont la capacité est réduite, il est encourageant de constater que les interventions du Bureau de l'Ombudsman ont permis de sensibiliser les fonctionnaires au sujet de ces personnes, qui sont souvent marginalisées, en plus de changer l'attitude à cet effet.

L'étude révèle de meilleures communications et une meilleure prestation de service, qui est un résultat positif de l'existence du Bureau de l'Ombudsman. Même si l'amélioration est importante, l'Ombudsman compte poursuivre les efforts ciblés visant la fonction publique.

Il est particulièrement rassurant de constater que les fonctionnaires estiment que les rapports d'enquête de l'Ombudsman sont constructifs et utiles et que les recommandations donnent lieu à l'apport d'améliorations concrètes aux services offerts au public. De même, les répondants estiment que le travail de l'Ombudsman a amélioré la connaissance de l'équité et de l'impartialité dans la prestation des services.

Le Bureau de l'Ombudsman réagira avec zèle aux commentaires constructifs et réfléchis des fonctionnaires qui ont pris part à l'étude de cas, tout en travaillant d'arrache-pied afin d'informer le plus possible la fonction publique au sujet de son rôle et de son mandat au sein de l'administration municipale.

Contribution à la démocratie

Les résultats thématiques de l'étude de cas révèlent que l'existence du Bureau de l'Ombudsman au sein de l'administration municipale a entraîné différentes incidences mesurables qui ont amélioré l'administration. Ces contributions indiquent aux législateurs et aux citoyens que le Bureau est utile. Il aide les législateurs à exécuter leur travail et assurer l'impartialité pour les résidants et les citoyens.

Le travail de l’Ombudsman se fait dans de nombreux contextes difficiles et il a une influence évidente sur l’administration municipale. Il fait nul doute qu’une administration municipale progressiste favorise une démocratie saine et l’Ombudsman vise à améliorer cette administration pour le bien public dans son ensemble.

Appendice I : Demande d'entrevue

DATE

NOM
POSTE ET TITRE DU DESTINATAIRE

Monsieur/Madame,

Je vous invite à participer à une entrevue pour un projet de recherche qui est réalisé sous les auspices du Bureau de l'Ombudsman de Toronto. Nous avons retenu les services de l'Université Ryerson pour la réalisation d'une étude indépendante sur l'incidence des enquêtes de l'Ombudsman, et votre apport à ce projet sera très utile.

Je suis un chercheur supérieur pour cette étude et je suis aussi membre et ancien président du Département de politique et d'administration publique de l'Université Ryerson. Pendant des années, j'ai servi au sein du groupe de cadres du groupe de la région de Toronto de l'IAPC.

L'étude a pour but de dégager de l'information sur l'incidence des enquêtes de l'Ombudsman sur l'administration municipale, ainsi que de concevoir un outil d'évaluation qui servira à mesurer ces incidences. Je vous saurais gré de participer à une entrevue d'un maximum d'une heure, au lieu de votre choix. Vous avez été sélectionné au hasard en vue d'une participation à la recherche, tout comme d'autres membres de votre Division.

Notre conversation sera confidentielle et vous ne serez pas identifié d'après votre poste ou toute information ou point de vue que vous exprimerez. Avant de commencer l'entrevue, vous pourrez passer en revue le formulaire de consentement approuvé par le Conseil de l'éthique en recherche de l'Université Ryerson (joint au présent message) et vous pourrez également poser toutes les questions au sujet du projet. Aucun membre du Bureau de l'Ombudsman de Toronto ne sera au courant que vous avez participé à l'étude et ne pourra savoir que les réponses que vous avez données provenaient de vous. Votre décision de participer ou non n'aura aucune influence sur vos relations futures avec l'Université Ryerson ou le Bureau de l'Ombudsman de Toronto.

Votre participation est importante. En sélectionnant au hasard les éventuels répondants, nous pouvons cerner les points de vue et les expériences des membres d'une grande organisation. Si vous participez à l'étude, nous pourrons favoriser de meilleure façon la promotion de bonnes pratiques administratives. Indiquez-nous, durant les prochaines semaines, si vous souhaitez participer à une entrevue d'une heure et, si oui, à quel endroit l'entrevue aura lieu.

Nous attendons votre réponse par courriel et nous souhaitons vous rencontrer dans le cadre d'une entrevue.

NOM DU CHERCHEUR
POSTE ET TITRE DU CHERCHEUR
ADRESSE COURRIEL
NUMÉRO DE TÉLÉPHONE

Appendice II : Questions de l'entrevue

1. Tout d'abord, je souhaite savoir quel est l'aspect le plus important de votre travail et de votre poste à la cité de Toronto.

2. Décrivez le rôle du Bureau de l'Ombudsman de Toronto.

3. Dans le cadre de votre travail, avez-vous eu des contacts avec le Bureau de l'Ombudsman?

SI LA PERSONNE RÉPOND PAR L'AFFIRMATIVE À LA QUESTION 3, PASSEZ AUX QUESTIONS 4 À 12. SI ELLE RÉPOND NON À LA QUESTION 3, PASSEZ AUX QUESTIONS 13 À 16.

4. Décrivez votre expérience générale quant au Bureau de l'Ombudsman.

5. Décrivez l'expérience que vous avez vécue relativement à la mise en œuvre des recommandations formulées par l'Ombudsman. À quels problèmes vous êtes-vous buté? Expliquez.

6. D'après les contacts que vous avez eus avec le Bureau de l'Ombudsman, quelle est votre évaluation de l'incidence des interventions de celui-ci? Quels sont les points positifs? Quels sont les points négatifs?

7. Outre les enquêtes de l'Ombudsman touchant votre secteur de responsabilité, est-ce qu'il y a eu des cas pour lesquels les enquêtes de l'Ombudsman des divisions ou des services qui ne sont pas de votre ressort et ont eu une incidence sur les secteurs que vous supervisez?

Alternez entre les questions 8 et 9 dans le cadre des entrevues subséquentes.

8. Quel est le secteur de responsabilité sur lequel le Bureau de l'Ombudsman a eu la plus grande incidence au sein de votre organisation? Justifiez votre réponse.

9. Quelle est votre évaluation de l'incidence du Bureau de l'Ombudsman pour 13 secteurs particuliers. Ces secteurs sont précisés sur cette feuille, que je vous demande de remplir. Pour chaque secteur indiqué, accordez une note de zéro à cinq afin de décrire l'ampleur d'une incidence que, selon vous, le Bureau de l'Ombudsman a eue dans votre secteur de responsabilité organisationnelle. Une note de zéro ne correspond à aucune incidence et une note de cinq a trait à une incidence importante.

Une fois que vous avez rempli et renvoyé la feuille, vous pouvez formuler des commentaires au sujet de la raison pour laquelle vous avez choisi ces notes.

Répartissez au hasard pour chaque entrevue; présentez la liste sur un document.

Normes de service
Loi
Politique
Processus et procédures
Tenue de documents
Service à la clientèle
Communications avec le public
Communication au sein de votre organisation
Responsabilités du personnel
Attentes quant au rendement
Formation du personnel
Amélioration de l'équité dans une ville diversifiée
Amélioration de l'impartialité des services municipaux

10. En général, quelle a été l'incidence, le cas échéant, du Bureau de l'Ombudsman sur la prestation de services municipaux à Toronto? Est-ce que le Bureau a eu une influence positive sur la ville? De quelle façon pourrait-on améliorer son incidence?

Y a-t-il un aspect particulier de la prestation des services municipaux ou d'administration à Toronto sur lequel nous devons nous pencher ou qui exige l'apport d'améliorations?

11. Le Bureau de l'Ombudsman prévoit élaborer un guide d'évaluation pour mesurer l'incidence de ses enquêtes. Le Bureau de l'Ombudsman utiliserait cet outil pour évaluer l'efficacité de son travail. Quel conseil avez-vous à communiquer au sujet du guide d'évaluation? Quels critères ou éléments sont les plus importants pour la mesure de l'incidence de l'Ombudsman?

12. Enfin, y a-t-il d'autres informations au sujet du Bureau de l'Ombudsman et de son travail que vous souhaitez communiquer?

13. Même si vous n'avez pas eu de contacts directs avec le Bureau de l'Ombudsman, est-ce que le travail de celui-ci (enquêtes) a eu une incidence sur l'organisation, les services et les employés que vous supervisez? Si oui, quelle a été cette incidence?

Selon la réponse donnée, si elle mentionne une incidence considérable, faites preuve de jugement pour poser les questions 6 à 9.

14. En général, de quelle façon pensez-vous que le Bureau de l'Ombudsman a, le cas échéant, influé sur la fonction publique de Toronto? Y a-t-il eu une différence pour la ville? Comment pourrait-on améliorer cette incidence?

15. Le Bureau de l'Ombudsman prévoit élaborer un guide d'évaluation pour mesurer l'incidence de ses enquêtes. Le Bureau de l'Ombudsman utiliserait cet outil pour évaluer l'efficacité de son travail. Quel conseil avez-vous à communiquer au sujet du guide d'évaluation? Quels critères ou éléments sont les plus importants pour la mesure de l'incidence de l'Ombudsman?

16. Souhaitez-vous indiquer d'autres commentaires au sujet du Bureau de l'Ombudsman et du travail de celui-ci?

Appendice III : Grille d'évaluation des incidences

Selon vous, quelle a été l'incidence du Bureau de l'Ombudsman sur chacun des secteurs ci-dessous de votre organisation?

SECTEUR	**Aucune incidence**					**Incidence importante**
Normes de service	0	1	2	3	4	5
Loi	0	1	2	3	4	5
Politique	0	1	2	3	4	5
Processus et procédures	0	1	2	3	4	5
Tenue de documents	0	1	2	3	4	5
Service à la clientèle	0	1	2	3	4	5
Communications avec le public	0	1	2	3	4	5
Communications au sein de votre organisation	0	1	2	3	4	5
Responsabilités du personnel	0	1	2	3	4	5
Attentes en matière de rendement	0	1	2	3	4	5
Formation du personnel	0	1	2	3	4	5
Amélioration de l'équité dans une ville diversifiée	0	1	2	3	4	5
Amélioration de l'équité des services municipaux	0	1	2	3	4	5
Autres secteurs :	0	1	2	3	4	5

Partie II

Guide d’évaluation de l’incidence des enquêtes de l’Ombudsman sur l’administration municipale

A. Noack, M. Siemiatycki, A. Lim, G. Cook et F. Crean

Chapitre 4 : Évaluation de l'incidence

L'Ombudsman est en mesure d'améliorer l'administration municipale en cernant les questions systémiques par le biais d'une enquête. Il peut réagir à une mauvaise administration et favoriser une bonne gouvernance d'une façon qu'un tribunal ne peut pas faire. Le juge Dickson fait remarquer, dans la décision de la Cour suprême du Canada au sujet de Friedman :

> L'Ombudsman représente la réponse de la société aux [problèmes] d'abus éventuel et de supervision. En raison de ses caractéristiques uniques, il est en mesure de s'attaquer à de nombreux problèmes qui ne sont pas pris en compte par les mécanismes de contrôle de la bureaucratie traditionnelle. […] Principalement, ses pouvoirs d'enquête peuvent souligner des cas de mauvaise administration bureaucratique qui, autrement, ne seraient pas remarqués. L'Ombudsman « peut scruter des secteurs non recommandables, même avec la réticence des personnes qui jetteraient le voile[17]. »
>
> *Référence : Loi sur l'Ombudsman* (1970), 72 W.W.R. 176 (Alberta. S.C.), *de* Milvain C.J., pages 192-193.

Il peut toutefois être difficile, pour l'Ombudsman, de mesurer l'incidence de son travail, et de démontrer son utilité, particulièrement au niveau systémique. Le guide précise les stratégies générales que le Bureau de l'Ombudsman peut utiliser pour effectuer une évaluation de leur incidence. En mettant en place des procédures d'évaluation continue et en réalisant des évaluations, l'Ombudsman peut recueillir l'information dont elle a besoin pour mieux comprendre son incidence sur l'amélioration de l'administration municipale et de la gouvernance.

Le guide décrit deux méthodes générales de recherche pour l'évaluation de l'incidence : une méthode qualitative et une méthode quantitative. Le guide décrit brièvement l'utilisation des mesures quantitatives pour évaluer constamment le travail de l'Ombudsman, puis il porte sur la conception d'une étude d'évaluation. Nous donnons des suggestions au sujet des informations que l'Ombudsman peut souhaiter recueillir, où trouver les informations en question, comment encourager la participation et les informations à communiquer. Ensuite, on retrouve des questions pratiques au sujet de l'étude d'évaluation que l'Ombudsman peut vouloir réaliser, y compris des questions relatives au financement, au calendrier et à la gestion des relations stratégiques.

4.1 Mode d'emploi du guide

[17] *British Columbia Development Corporation c. Friedmann (Ombudsman)*, [1984], 2 RCS 447.

Étant donné que la situation de l'Ombudsman est unique, les stratégies décrites dans le guide ne sont pas toutes utiles pour l'Ombudsman. Plutôt que d'utiliser le guide comme un ensemble d'étapes à respecter en séquence, il est préférable d'estimer qu'il s'agit d'une ressource et faites appel aux stratégies les plus utiles et apportez les modifications nécessaires, le cas échéant. Vous pouvez aussi combiner diverses stratégies afin d'obtenir des résultats complets et optimaux. Chaque approche de l'Ombudsman sera quelque peu différente, selon le contexte et les ressources.

Le guide s'adresse aux Ombudsmans désignés par la loi, autrement dit ceux qui sont responsables de la supervision du travail d'une fonction publique et qui sont établis par une loi. Le contenu du guide peut s'appliquer à un Ombudsman établi par une politique, un décret ou un mandat, quoique des modifications peuvent s'avérer nécessaires.

Les stratégies décrites portent sur l'évaluation de l'incidence de l'Ombudsman sur l'administration municipale, plus particulièrement sur le fonctionnement de la fonction publique. (Les bureaux d'Ombudsman peuvent aussi souhaiter évaluer leur incidence sur le public. Toutefois, cet aspect dépasse le cadre du guide.) Nous indiquons les approches à utiliser pour évaluer l'incidence du Bureau de l'Ombudsman sur le fonctionnement des organisations gouvernementales et sur les fonctionnaires qui servent le public.

Les idées formulées dans le guide sont tirées de deux sources principales : les leçons pratiques retenues par l'équipe de recherche de l'Université Ryerson lors de la réalisation d'une évaluation de l'incidence du travail d'enquête de l'Ombudsman de Toronto et les conseils généraux formulés par les répondants sur l'évaluation de l'Ombudsman, à l'intention de l'équipe de recherche.

4.2 Difficulté de l'évaluation de l'incidence

La plupart des Ombudsmans établis par une loi supervisent des organisations complexes qui œuvrent dans un contexte politique. Ainsi, il est très difficile, voire impossible, de déterminer les effets de causalité directs des enquêtes de l'Ombudsman. Il est rare qu'une action du gouvernement ne découle que d'une seule cause. Inévitablement, ces organisations subissent l'influence d'un éventail d'éléments, notamment les représentants élus, le personnel administratif supérieur, les responsables désignés, par exemple le vérificateur général, le public, les médias, les intervenants, les défenseurs, les groupes d'intérêt et les principaux événements qui surviennent.

Dans un environnement dynamique, le travail de l'Ombudsman peut parfois être le seul catalyseur de l'incidence organisationnelle particulière. Dans certains cas, cette influence peut s'exercer de pair avec d'autres agents de changement. Ces deux scénarios indiquent des contributions importantes de l'Ombudsman relativement à une bonne gouvernance et une administration municipale progressiste. Étant donné que la plupart des évaluations des incidences ne respectent pas les critères méthodologiques stricts nécessaires pour établir la causalité empirique, l'Ombudsman doit prendre garde lorsqu'elle tire des conclusions causales au sujet de son travail.

Le guide porte sur les stratégies de mesure de la façon dont les fonctionnaires perçoivent l'incidence de l'Ombudsman sur leur travail. L'incidence perçue est le point de vue et la compréhension des enquêtes de l'Ombudsman. En général, les fonctionnaires ont et communiquent des perceptions différentes au sujet de l'incidence de l'Ombudsman, selon leur expérience et le niveau de leur poste. Normalement, un consensus se produit au sujet des évaluations, comme ce fut le cas dans le cadre de l'étude de cas de Toronto.

L'Ombudsman peut être assurée au sujet des secteurs pour lesquels un degré important d'accord prévaut entre les rapports des fonctionnaires sur l'incidence de l'Ombudsman, mais les différences entre les rapports peuvent permettre de dégager des informations intéressantes. Les membres de la fonction publique peuvent aussi devoir évaluer l'incidence de l'Ombudsman sur le public, mais ces rapports représentent les points de vue des fonctionnaires et ne sont pas une mesure directe de l'opinion du public.

Lorsqu'elle a analysé l'information recueillie lors de l'étude de cas de Toronto, l'équipe de recherche a constaté qu'il était préférable de faire la distinction entre les incidences internes et les incidences externes. Les incidences internes indiquent de quelle façon les enquêtes influent sur les processus et pratiques internes d'une organisation. Les incidences externes précisent l'influence des interactions des fonctionnaires avec les résidants. Bien que certaines enquêtes de l'Ombudsman entraînent à la fois des incidences internes et des incidences externes, cette distinction conceptuelle est utile sur le plan analytique et, ainsi, plusieurs outils élaborés la prennent en compte.

4.3 Utilité de l'Ombudsman

Les bureaux d'Ombudsman ont en général une grande charge de travail. Le guide propose d'ajouter un autre fardeau. Toutefois, d'après notre expérience, ce travail supplémentaire est justifié.

En mesurant l’incidence de l’Ombudsman sur une fonction publique, il s’agit de cerner et d’améliorer l’avantage à valeur ajoutée de la supervision de l’Ombudsman. La documentation de l’effet des enquêtes sur l’administration municipale et de la bonne gouvernance d’une organisation souligne l’importance du travail de l’Ombudsman, qui consiste notamment à déterminer les secteurs qui exigent un travail supplémentaire.

Chapitre 5 : Méthode de mesure de l’incidence

Deux méthodes générales peuvent être utilisées pour mesurer l’incidence perçue du travail de l’Ombudsman. Les méthodes quantitatives utilisent des données numériques pour évaluer l’ampleur ou le degré de l’incidence. Les mesures quantitatives font appel à des quantités (par exemple le nombre de plaintes) ou elles peuvent être produites en demandant aux gens d’évaluer subjectivement l’ampleur de l’incidence de l’Ombudsman dans divers secteurs (en utilisant une de zéro à cinq, par exemple).

Les méthodes qualitatives consistent à demander aux gens de décrire la qualité de l’incidence. Ces méthodes peuvent utiliser les réponses aux questions de l’entrevue ou d’un sondage. Les résultats de l’étude de cas de Toronto démontrent la grande utilité de l’utilisation, en même temps, des méthodes quantitatives et qualitatives. Les mesures quantitatives présentent un survol des tendances générales, tandis que les mesures qualitatives offrent des informations sur l’influence de l’Ombudsman sur le travail de tous les jours et les attitudes des fonctionnaires.

La mesure de l’incidence peut se produire constamment ou périodiquement. En général, l’évaluation continue a trait à l’établissement de systèmes de tenue des documents sur les indicateurs clés et à la compilation et l’analyse de cette information à intervalle régulier (par exemple chaque trimestre ou chaque année). Les études d’évaluation sont en général plus complètes que celles effectuées une fois ou après quelques années. Ces études sont utiles car elles fournissent des informations plus détaillées sur l’incidence des enquêtes de l’Ombudsman, mais leur mise en œuvre exige plus de ressources. Idéalement, une évaluation continue serait associée à des études en profondeur, dans le cadre d’un programme d’évaluation complet.

5.1 Stratégies pour les évaluations continues

Les indicateurs utilisés pour les évaluations continues font généralement appel à l’information quantitative, car la collecte de celle-ci fait appel à des ressources moindres. Des exemples d’indicateurs clés sont présentés à la section 8.1. Les indicateurs qui conviennent le mieux peuvent être choisis dans la liste fournie, puis des changements peuvent être apportés en fonction d’un contexte particulier. Pour effectuer une évaluation continue, il faut mettre en place des systèmes de production de rapports conviviaux et utiliser ceux-ci de manière cohérente. La tenue de documents peut être simple, par exemple des fiches hebdomadaires ou mensuelles, ou bien elle peut comprendre un suivi plus complexe qui a recours à des tableurs sur ordinateur. Le résumé de l’information permet souvent un suivi des questions clés et une réaction à celles-ci.

Grâce à une évaluation continue, l'Ombudsman peut évaluer son incidence à court, moyen et long termes. Dans le cadre de l'étude de Toronto, de nombreux répondants ont indiqué qu'en raison de la complexité des enquêtes de l'Ombudsman, il fallait absolument définir les divers degrés d'incidence avec le temps.

Les fonctionnaires interrogés ont signalé que certaines enquêtes de l'Ombudsman ont un effet immédiat, notamment l'apport d'un changement à un processus opérationnel. Pour d'autres enquêtes, l'apport de changements n'a été évident qu'après un certain temps. Par exemple, l'Ombudsman a lancé un processus en vertu duquel chaque division de la ville devait élaborer des procédures de traitement des plaintes et des normes de service. La mise en place de ces procédures et normes a demandé plus de temps pour certaines divisions, mais sur plusieurs années, la responsabilité de l'administration municipale s'est améliorée.

L'apport des changements aux politiques et aux lois recommandés par l'Ombudsman peut demander des mois et même des années et il faut encore plus de temps avant que nous puissions évaluer toute l'incidence de ces changements. Un exemple à cet égard est l'adoption du décret de la fonction publique de Toronto en mai 2014, que l'Ombudsman a recommandé en 2010.

Étant donné que le changement avec le temps est crucial pour la réalisation d'une évaluation continue, les systèmes de tenue de documents doivent saisir l'information d'après la date. Le degré de précision nécessaire dépend de la méthode d'analyse des résultats. Si on prévoit effectuer un suivi mensuel ou trimestriel des changements, les dates exactes ne doivent pas nécessairement être notées. Si on commence la collecte d'information pour des évaluations continues, la pratique exemplaire consiste à recueillir l'information la plus précise possible, en fonction des ressources disponibles, puis d'analyser par la suite cette information à chaque période.

Pour recueillir et analyser des données, on fait souvent appel à des bases de données internes, notamment le système de gestion de cas, qui peuvent faire le suivi des plaintes. Outre l'enregistrement d'informations d'après la date, il est souvent utile de saisir l'information géographique afin qu'une analyse des tendances géographiques avec le temps soit possible. Par exemple, l'Ombudsman de Toronto recueille l'information sur l'origine d'une plainte par quartier municipal, afin d'analyser les tendances au sein des quartiers. Il est souvent utile de recueillir des données démographiques et socio-économiques sur les plaintes, à titre volontaire, afin de mieux connaître les personnes qui ne font pas appel aux services de l'Ombudsman et celles qui font appel à ces services et pour quels types de problème. Par exemple,

l’Ombudsman de Toronto demande aux plaignants de préciser leur sexe, leur origine ethnique, leur âge, leur handicap et leur situation économique. Les plaignants ne sont pas obligés de communiquer cette information.

Dans la mesure du possible, adjoignez à l’analyse des résultats quantitatifs l’information contextuelle tirée de bases de données externes ou de documents législatifs. Dans bien des cas, cette information contextuelle est qualitative et elle provient de transcriptions, de procès-verbaux, de motions, de votes antérieurs et d’autres documents publics de l’organe législatif. Par exemple, le conseil municipal de Toronto adopte souvent des motions portant sur les enquêtes de l’Ombudsman et qui dépassent le cadre des recommandations de celle-ci. Certes, il est utile de savoir combien de motions font l’objet de débats et sont adoptées, mais il importe aussi d’évaluer le contenu de chaque motion et de faire un suivi du résultat définitif de toute motion adoptée. Par exemple, certaines motions sont de nature procédurale, tandis que d’autres sont des motions de fond et entraînent ainsi de nouvelles lois, de nouvelles politiques ou de nouveaux processus.

Une évaluation continue permet souvent à l’Ombudsman d’établir des liens entre les circonstances qui évoluent, notamment la hausse ou la diminution des fonds accordés, et les incidences changeantes. Les graphiques et les diagrammes qui décrivent les changements qui s’opèrent avec le temps sont souvent d’un grand intérêt. Il peut être cependant difficile d’interpréter efficacement et de comprendre la raison des changements des mesures quantitatives avec le temps. Par exemple, une hausse du nombre de plaintes reçues par l’Ombudsman peut indiquer une baisse de la qualité des interactions des citoyens avec la fonction publique ou une meilleure promotion et plus grande visibilité de l’Ombudsman.

Les mesures qualitatives, comme celles recueillies dans le cadre des études d’évaluation, décrivent la raison pour laquelle les mesures changent. Les mesures qualitatives peuvent également fournir de l’information sur les moyens adoptés pour effectuer ces changements. Par exemple, les pratiques organisationnelles peuvent changer en fonction des recommandations de l’Ombudsman, des directives descendantes de hauts fonctionnaires, du changement des attitudes ou d’un ensemble de ces facteurs.

Chapitre 6 : Réalisation d’études d’évaluation

L’étude d’évaluation a pour but de présenter à l’Ombudsman un survol de l’effet du Bureau sur l’administration municipale. Dans le présent document, nous employons le terme « étude d’évaluation » afin de faire la distinction avec l’évaluation continue que l’Ombudsman peut effectuer. La planification d’une étude d’évaluation exige la prise de plusieurs décisions sur l’information à recueillir, sur la méthode de collecte et sur la source de cette information. Un processus et une liste de contrôle de la prise de décisions sont présentés à la section 8.2.

Les sections ci-après décrivent certaines questions qui peuvent influer sur ces décisions clés. Choisissez la méthode d’évaluation qui correspond le mieux à vos circonstances, en sélectionnant les options précisées, les pratiques antérieures efficaces ou la documentation utile pour l’évaluation de l’Ombudsman.

6.1 L’information à recueillir

Le choix de l’information à recueillir est une des décisions les plus importantes d’une évaluation. Cette décision fait office de principe directeur qui influe sur tous les choix futurs.

Tout d’abord, il s’agit de déterminer le principal but du projet d’évaluation en précisant clairement ce que vous voulez et pourquoi. L’ampleur de l’information recueillie a en fin de compte une influence sur l’envergure et le coût du projet. L’Ombudsman qui dispose de ressources restreintes restreint le plus possible l’ampleur du travail. Après avoir établi le but de l’évaluation, planifiez la collecte de l’information sur des sujets spécifiques qui correspondent à ce but.

L’information qui peut être recueillie est notamment celle ci-dessous.

Perceptions du rôle de l’Ombudsman
Il s’agit d’évaluer la compréhension que les gens ont du travail de l’Ombudsman. Le fait de connaître ce que les gens savent du travail de l’Ombudsman peut fournir de l’information sur la façon dont les fonctionnaires perçoivent le Bureau. Les demandes de renseignements à ce sujet peuvent par exemple porter sur l’évaluation du besoin d’un Ombudsman et sur l’utilité que le Bureau a pour une organisation.

Interactions avec l’Ombudsman
Il s’agit d’évaluer la qualité des interactions entre les personnes et les unités administratives et l’Ombudsman et ses employés. Ainsi, l’Ombudsman peut évaluer de

quelle façon les caractéristiques et les relations interpersonnelles influent sur le travail réalisé.

L'Ombudsman respecte-t-elle sont mandat?
Une recommandation clé formulée par les participants à l'étude de cas de Toronto portait sur la nécessité, pour l'Ombudsman, d'évaluer son travail en fonction de son mandat. Les documents ou les lois sur la mise sur pied peuvent définir les responsabilités de l'Ombudsman. Il importe de recueillir une information grâce à laquelle l'Ombudsman peut déterminer si elle respecte ces responsabilités ou si on estime qu'elle les respecte.

Secteurs d'incidence de l'Ombudsman
Selon le but de l'évaluation, il peut être utile d'évaluer l'incidence des enquêtes de l'Ombudsman sur différents secteurs d'influence. L'étude de cas de Toronto précise que l'équipe de recherche a établi l'utilité d'évaluer les incidences internes et externes. Les incidences internes peuvent entraîner une évaluation de l'influence des enquêtes de l'Ombudsman sur les communications entre les unités administratives, le moral et les attentes des employés, les interactions avec le public et les processus organisationnels. Les incidences externes peuvent porter sur une évaluation des perceptions que les fonctionnaires ont de la qualité de leurs interactions avec le public ou de la confiance des résidants envers la fonction publique. Le fait d'indiquer les secteurs sur lesquels les enquêtes de l'Ombudsman ont une incidence peut être le but d'une évaluation.

Recommandations de l'Ombudsman
L'Ombudsman peut souhaiter recueillir des informations sur la perception que les fonctionnaires ont des recommandations formulées à la fin d'une enquête, surtout au sujet de leur utilité et de leur faisabilité. Ainsi, l'Ombudsman peut évaluer l'influence des recommandations sur tous les membres de l'organisation, d'après de multiples points de vue et des expériences au sujet des recommandations de l'Ombudsman et de la mise en œuvre de celles-ci.

Incidence de l'Ombudsman sur différents groupes
L'Ombudsman peut souhaiter déterminer quelle est l'influence de son travail sur les gens qui occupent des postes de divers rangs ou qui ont années d'ancienneté, ou bien l'incidence sur les fonctionnaires de différentes unités administratives. Les enquêtes auront sans doute différentes incidences sur les gens, selon leur rang social[18]. L'Ombudsman peut vouloir évaluer l'incidence perçue sur divers groupes

[18] L'emplacement social a trait à l'endroit où les gens se trouvent par rapport aux autres membres de la collectivité. Il peut s'agir de la situation socio-économique d'une personne, du lieu géographique, de l'ethnicité, de la croyance, du sexe, de l'âge, de la capacité, de l'orientation sexuelle ou de toute autre caractéristique qui concerne les relations de pouvoir importantes.

démographiques, notamment les membres de groupes marginalisés ou vulnérables, les plaignants et les personnes qui ne sont pas des plaignants.

Caractéristiques des répondants
Pour faciliter l'analyse de l'incidence de l'Ombudsman sur différentes circonscriptions, il est sans doute préférable de recueillir certaines informations de classification de base de chaque répondant, par exemple les unités administratives, le grade ou le niveau, les années d'ancienneté, le nombre d'années passées au sein de l'unité actuelle et toute autre indication pouvant être utile en vertu de la compétence de l'Ombudsman, et il est également important de garantir la confidentialité des organisations ou leur anonymat lorsqu'il s'agit de déterminer l'information à recueillir.

Pour élaborer une étude d'évaluation, le but consiste à assurer un degré élevé de validité et d'authenticité des résultats de l'étude. La validité a trait à l'exactitude selon laquelle l'incidence de l'Ombudsman est saisie par chaque question ou indicateur (mesures quantitatives). L'authenticité correspond à la mesure selon laquelle l'information recueillie correspond aux perceptions réelles et à l'expérience des fonctionnaires (mesures qualitatives).

Pour garantir un degré élevé de validité, posez des questions ou utilisez des mesures qui demandent clairement et directement des renseignements sur l'incidence de l'Ombudsman, et utilisez cette information de manière cohérente. Pour assurer un degré élevé d'authenticité, les fonctionnaires doivent être bien informés au sujet de l'étude d'évaluation, viser les buts de l'étude et être à l'aise au sujet de la façon de recueillir l'information.

6.2 Méthode de collecte d'information

La décision sur la façon de recueillir l'information est tributaire de plusieurs facteurs. Quelle est l'information à recueillir? Combien de temps les fonctionnaires peuvent-ils consacrer à ce travail? De quelles ressources disposez-vous pour réaliser l'évaluation?

Les méthodes de collecte d'information peuvent être réparties ainsi : méthodes qualitatives et méthodes quantitatives.

Stratégies de collecte d'information qualitative

Des entrevues individuelles et en profondeur avec des fonctionnaires, réalisées par un tiers externe qui n'a pas de lien avec l'Ombudsman, peuvent dégager une information utile au sujet de l'incidence des enquêtes de l'Ombudsman dans leur secteur. Il

convient de dresser une liste de questions, puis d'ajouter des questions de suivi, au besoin, afin de recueillir des informations plus détaillées de chaque répondant. Des exemples de questions sont présentés à la section 8.3. Selon l'ampleur de l'étude d'évaluation, les entrevues peuvent être de 15 à 90 minutes. Les entrevues doivent être enregistrées en mode audio, ou bien les intervieweurs peuvent prendre des notes détaillées.

La qualité de l'information recueillie varie selon la compétence de l'intervieweur et la question à savoir à quel point le répondant est à l'aise, mais elle est en général élevée. Pour que les répondants soient à l'aise et pour réduire la partialité des réponses, des entrevues en profondeur des fonctionnaires doivent être réalisées par une personne qui n'a pas de lien avec l'Ombudsman.

Les difficultés des entrevues individuelles pour la collecte d'information ont principalement trait au moment fixé pour rencontrer les fonctionnaires et à l'analyse de toute l'information que les entrevues peuvent produire. L'étude de Toronto avait principalement recours à des entrevues individuelles et en profondeur de hauts fonctionnaires. Cette méthode s'est avérée très efficace pour recueillir de l'information détaillée sur un large éventail de sujets.

Les entrevues de groupes de discussion et de groupe sont utiles car on peut ainsi recueillir de l'information de nombreuses personnes à la fois. Elles servent en outre à recueillir de l'information sur des sujets auxquels les gens n'ont peut-être pas songé, car ceux-ci peuvent apprendre des observations d'autres personnes et réagir à celles-ci. Ce remue-méninges partagé peut s'avérer particulièrement utile aux organisations pour lesquelles l'Ombudsman est moins important.

À l'instar des entrevues individuelles, il est préférable de commencer les entrevues de groupe en posant différentes questions de base et en demandant à l'animateur d'ajouter des questions de suivi, au besoin. Les entrevues avec des groupes de discussion peuvent comprendre des activités de groupe, par exemple demander aux organisations de collaborer afin d'évaluer les aspects de l'organisation sur lesquels l'incidence de l'Ombudsman est la plus importante. Les discussions des répondants dans le cadre de la réalisation de ces activités fournissent souvent des renseignements utiles.

Les entrevues de groupes de discussion de fonctionnaires doivent être effectuées par une personne qui n'a aucun lien avec l'Ombudsman. Idéalement, les entrevues de groupe doivent être enregistrées sur bande vidéo, car il est difficile de prendre des

notes dans ces cas et de faire la distinction entre les répondants dont les propos sont enregistrés.

La principale difficulté des entrevues de groupe a trait au fait que les autres répondants peuvent évaluer et interpréter les commentaires formulés et, ainsi, adapter leurs remarques en conséquence. De cette façon, les entrevues ne conviennent pas aux représentants élus, aux cadres supérieurs ou aux gestionnaires. Il est préférable de faire appel à des groupes de discussion formés d'employés de première ligne, surtout si ceux-ci sont nombreux. Le recours à des groupes de discussion entraîne par ailleurs des difficultés logistiques en lien avec l'établissement du calendrier et la réservation de salles. La dynamique interpersonnelle de chaque groupe influe sur l'information recueillie. Les commentaires que chaque personne formule dépendent des sentiments exprimés par les autres membres du groupe.

Les sondages qui comportent des questions écrites ou ouvertes permettent à l'Ombudsman de recueillir de l'information de plusieurs personnes, en utilisant peu de ressources. Les sondages peuvent figurer en format papier ou électronique, et les invitations peuvent être distribuées à l'aide du système postal interne.

Les sondages permettent aux répondants de demeurer anonymes et, ainsi, les évaluations peuvent être plus vraies. Si un sondage est véritablement anonyme, l'Ombudsman peut recueillir cette information en n'utilisant que les ressources internes et il y a donc moins de réserves au sujet d'une éventuelle partialité des résultats.

Cependant, l'information recueillie à l'aide de sondages est en général d'une qualité moindre, car les fonctionnaires, en raison de l'emploi de leur temps, n'ont peut-être pas beaucoup de temps à consacrer à cette activité ou bien ils peuvent donner des réponses difficiles à interpréter. On doit prendre garde à la rédaction de chacune des questions du sondage, afin d'assurer des réponses de meilleure qualité. Il est préférable de faire l'essai des questions du sondage auprès de gens qui ont des points communs avec les personnes qui font l'objet du sondage, mais qui ne seront pas invités à participer au sondage. De plus, une fois que l'élaboration du sondage est terminée, il est sans doute utile de rappeler certains points, de sorte qu'un nombre suffisant de formulaires sont renvoyés et qu'ainsi l'information soit significative.

Même pour des sondages anonymes, il est souvent préférable de recueillir une certaine information qui peut aider à classer ou à regrouper les répondants (mais pas à les identifier). Par exemple, on peut demander aux répondants d'indiquer leur service ou leur ancienneté au sein de l'organisation. On peut ainsi comprendre les réponses données en lien avec un contexte plus vaste.

Le coût relativement bas des sondages, de pair avec la possibilité de réaliser des sondages anonymes que l'Ombudsman réalise sans l'aide d'une équipe de recherche externe, est utile à l'Ombudsman en l'absence de financement nécessaire pour effectuer une étude d'évaluation d'envergure. L'information recueillie à l'aide d'un sondage bien conçu permet de recueillir de l'information de base sur l'incidence de l'Ombudsman et d'établir les assises d'une comparaison ultérieure.

Stratégies de collecte d'information quantitative

Une grille d'évaluation des incidences offre une évaluation fondamentale. Si l'Ombudsman dispose de peu de ressources, il peut s'agir de la méthode la plus facile. La grille d'évaluation des incidences consiste à demander aux gens de classer subjectivement le degré d'incidence de l'Ombudsman pour des points d'intérêt clés. Le degré d'incidence peut être décrit à l'aide de nombres, de mots ou des deux. Un exemple de grille d'évaluation des incidences est présenté à la section 8.4. Les fonctionnaires peuvent devoir remplir la grille dans leurs temps libres, de façon semblable à un sondage, ou en présence d'un chercheur, à l'instar d'une entrevue. Dans ce dernier cas, les gens peuvent expliquer les raisons de leurs choix.

Étant donné que la production d'une grille d'évaluation des incidences demande relativement peu de temps, il est sans doute plus facile, pour les fonctionnaires, de participer à une évaluation de ce type, même si elle fournit moins de renseignements détaillés sur la façon utilisée pour effectuer les évaluations. Un autre avantage de la grille d'évaluation des incidences a trait au fait qu'elle peut s'articuler autour des mêmes thèmes que les indicateurs dont l'Ombudsman se sert pour l'évaluation continue et, ainsi, produire des résultats complémentaires.

Les sondages qui comportent des cases à cocher ou des questions fermées procurent bon nombre des mêmes avantages et désavantages que les sondages écrits. Le recours à des questions fermées, pour lesquelles les gens doivent faire un choix dans une liste de réponses préétablies, est une méthode plus rapide pour les répondants, mais une quantité moindre d'information nuancée est produite. L'utilisation de questions fermées exige en outre un effort considérable et une minutie, car la plupart des répondants choisissent une des réponses fournies, même si celles-ci sont incorrectes ou ne correspondent pas à leur situation.

La combinaison de stratégies qualitatives et quantitatives pour la collecte de données permet d'effectuer une évaluation plus complète que si une seule de ces méthodes est utilisée. Par exemple, les questions fermées et ouvertes peuvent être intégrées à un seul questionnaire. Dans le cadre de l'étude de Toronto, l'équipe de recherche a

principalement recueilli de l’information à l’aide d’entrevues en profondeur, en plus de la grille d’évaluation qualitative des incidences.

En fin de compte, l’étude d’évaluation la plus complète possible est réalisée, en fonction des ressources disponibles. Grâce à un certain effort, même les petits bureaux qui disposent de fonds restreints peuvent concevoir et réaliser une étude d’évaluation, à l’aide de sondages ou d’une grille d’évaluation des incidences, ou des deux, afin d’obtenir des résultats utiles.

6.3 Où trouver l’information voulue

La décision au sujet de l’information à recueillir établit les choix au sujet de l’endroit où trouver l’information voulue. La première étape consiste à déterminer les gens qui peuvent éventuellement fournir des renseignements utiles. Il peut s’agir tout simplement de dresser la liste des gens ou des postes qui ont été touchés par l’Ombudsman. L’étude de Toronto portait sur les enquêtes publiques et, ainsi, l’information a été recueillie auprès de fonctionnaires d’unités administratives qui avaient participé.

Dans bien des cas, les gens qui peuvent fournir de l’information sont trop nombreux pour qu’ils soient précisés, même si cela dépend de la façon dont l’information est recueillie. Si c’est le cas, la première étape consiste à dresser la liste des éventuels participants. En général, on utilise à cet égard des diagrammes organisationnels ou des répertoires. Puis, les participants sont choisis au hasard à l’aide d’un programme informatique de sélection au hasard, par exemple celui offert au site www.random.org (ce site Web établit au hasard une liste de noms ou de nombres). Le nombre de gens invités à participer doit dépendre du type de collecte d’information, des ressources disponibles et de la proportion de gens qui répondront normalement à l’invitation.

Pour choisir les éventuels participants, il convient de consulter la structure et la hiérarchie de l’organisation. Le processus de sélection au hasard peut être structuré de manière à choisir le même nombre ou la même proportion d’éventuels participants de chaque unité administrative ou secteur de service. Par ailleurs, la sélection peut être structurée de sorte que les gens de différents niveaux de la hiérarchie organisationnelle soient inclus, par exemple X % des cadres supérieurs, X % des gestionnaires intermédiaires et X % du personnel de première ligne.

Les deux stratégies peuvent être combinées par la sélection d’une proportion de gens de chaque niveau d’une unité de service, la même proportion de chaque niveau d’une deuxième unité de service, ainsi de suite. En fin de compte, les décisions sur la façon

de structurer la sélection au hasard doivent être déterminées par l'information à recueillir et les membres de l'organisation qui peuvent fournir cette information.

La sélection qui n'est pas faite au hasard consiste à choisir des personnes clés qui peuvent fournir l'information en question. Il peut s'agir de fonctionnaires qui ont une importance particulière, notamment des administrateurs supérieurs, ou des employés qui ont des connaissances spécifiques. Ces personnes peuvent être sélectionnées à titre d'éventuels participants, pourvu qu'elles ne figurent pas dans la liste des gens sélectionnés au hasard. Il faut indiquer clairement la raison pour laquelle ces personnes ont été choisies intentionnellement.

L'Ombudsman ne doit pas recueillir de l'information de gens qui n'ont pas été sélectionnés, mais qui se portent volontaires pour formuler des commentaires spontanés ou pour remplacer une personne qui a été sélectionnée mais qui ne souhaite pas participer. En général, ces volontaires ont vécu des expériences très positives ou très négatives et, ainsi, elles expriment des opinions fermes. Dans les institutions publiques, les participants volontaires peuvent aussi avoir une motivation politique. Déterminez, dès le début de l'étude, les critères à utiliser pour choisir les fonctionnaires et la façon de sélectionner ceux-ci au hasard. Ensuite, tentez de recueillir de l'information des fonctionnaires choisis.

Afin de réduire la partialité et la perception de partialité des résultats de l'évaluation, il est préférable d'effectuer une sélection au hasard, dans la mesure du possible. Les méthodes de sélection au hasard et de manière intentionnelle peuvent être combinées, quoiqu'il soit préférable de les utiliser pour des gens qui figurent à des endroits différents de la structure organisationnelle (personnes de différents grades ou celles qui ont un lien avec différents types d'enquêtes de l'Ombudsman). Il ne convient pas de sélectionner au hasard des membres d'un groupe ou d'une unité, puis d'effectuer une sélection intentionnelle afin d'inclure une ou des personnes qui semblent importantes, mais qui ont été « oubliées » lors de la sélection au hasard. Si des personnes doivent être incluses en raison de leurs connaissances ou de leur expérience, regroupez-les dans un groupe de participants choisis intentionnellement.

Par exemple, pour l'étude de Toronto, la sélection au hasard a servi à sélectionner d'éventuels participants d'unités administratives et la sélection intentionnelle a permis de choisir les cadres supérieurs qui devaient participer. L'équipe de recherche a choisi cette stratégie en raison du grand nombre de participants éventuels des unités administratives et du nombre relativement restreint de cadres supérieurs. Ce groupe de cadres supérieurs constitue la « matière grise » de la fonction publique de Toronto et nous devions recueillir des commentaires du plus grand nombre possible de ces

cadres. Peu importe la méthode de sélection utilisée, il importe de décrire clairement la méthode de sélection des gens devant participer à un rapport sur les résultats de l'évaluation.

6.4 Comment favoriser la participation

La volonté des fonctionnaires de participer à une évaluation est tributaire de la culture organisationnelle et du climat politique. Dans la mesure du possible, invitez les hauts fonctionnaires à prendre part au projet d'évaluation et demandez-leur d'indiquer leur appui à d'autres personnes afin de favoriser une participation à grande échelle, sans crainte de représailles.

Par exemple, pour l'étude de Toronto, le directeur municipal a envoyé une lettre d'appui à la haute direction. Cet appui indiquait le but du projet, établissait le mode d'évaluation et a entraîné une grande participation à l'aide d'efforts de recrutement relativement minimes. Chaque Ombudsman doit déterminer le type de méthode qui permet de demander un appui dans leur secteur.

Les fonctionnaires doivent être invités au départ à participer à l'évaluation de l'Ombudsman, à l'aide d'un recrutement : il peut s'agir d'un courriel, d'une lettre ou d'un appel téléphonique. Le recrutement doit préciser clairement ce qu'on attend de la personne en question, la durée de la participation et les prochaines étapes (prendre rendez-vous pour l'entrevue, renvoi du sondage, visite d'un site Web, etc.). Étant donné que la très grande majorité des fonctionnaires ont une connaissance propre du devoir civique et font preuve d'un engagement envers une bonne administration municipale, mentionnez ce fait dans l'invitation, en soulignant de quelle façon une évaluation peut aider à améliorer la fonction publique de manière générale.

La rapidité de la réponse aux participants est cruciale pour garantir une participation élevée. Pour fixer la date des entrevues individuelles ou de groupe, préparez-vous à répondre rapidement à chaque fonctionnaire qui souhaite participer. Lorsque vous demandez à des gens de remplir un formulaire de sondage ou de prendre part à une évaluation des incidences de leur propre chef, vous devrez peut-être envoyer plusieurs rappels. Les actes de recrutement subséquents peuvent être faits par courriel, par téléphone ou par lettre, selon le nombre de participants éventuels.

La garantie de l'anonymat ou de la confidentialité favorise une grande participation et améliore la qualité des données recueillies. L'anonymat signifie que personne ne saura qui a participé à l'étude. Cela est possible uniquement si l'information est recueillie à l'aide de formulaires de sondage papier ou sur Internet. La garantie de la confidentialité

indique que seules les personnes qui recueillent l'information savent qui a participé; le nom de la personne ne sera pas associé à l'information fournie. Cette méthode est habituellement utilisée pour les entrevues individuelles. Il est impossible de garantir une confidentialité intégrale dans le cas d'entrevues de groupe.

Pour l'étude de Toronto, seule l'équipe de recherche de l'Université Ryerson connaît les personnes qui ont été invitées à participer et celles qui ont effectivement participé. Cette information n'a pas été communiquée à l'Ombudsman ou aux personnes associées au Bureau.

Lorsque la confidentialité des participants est garantie, toute information que ceux-ci fournissent doit être communiquée à titre anonyme. Il s'agit ainsi de supprimer les noms et les détails clés, le cas échéant, qui pourraient identifier indirectement une personne, par exemple leur poste ou leur unité administrative, mais de conserver les caractéristiques importantes, notamment le grade ou l'ancienneté. Pour plus de détails sur les pratiques éthiques des évaluations de l'Ombudsman, reportez-vous à l'appendice V.

Les fonctionnaires doivent donner leur consentement en vue de la participation à une évaluation de l'Ombudsman. Une participation obligatoire, imposée par l'Ombudsman ou par les supérieurs des fonctionnaires, produit une information de piètre qualité et partiale. Même s'il n'est pas possible d'éliminer toutes les influences avec lesquelles les fonctionnaires doivent composer pour décider de participer ou non à l'évaluation, l'action de recrutement doit souligner les mesures de sécurité éthiques qui sont en place.

6.5 Qui doit effectuer l'évaluation?

Il convient qu'une personne qui est indépendante de l'Ombudsman et du Bureau réalise l'évaluation. Il peut s'agir d'une université, de chercheurs indépendants ou de consultants dont on retient les services. Cette méthode aide à garantir la confidentialité des propos des participants, qui est cruciale à la réalisation d'évaluations sincères. Les fonctionnaires doivent être à l'aise de fournir des renseignements francs ou de refuser de participer sans que leurs relations avec leurs supérieurs ou l'Ombudsman soient mises en péril. Le recours à une équipe de recherche externe aide en outre à atténuer tout conflit d'intérêt véritable ou perçu. Les résultats de l'étude sont plus crédibles si la recherche est effectuée et rédigée de manière indépendante. Enfin, les études d'évaluation peuvent utiliser de nombreuses ressources. En ayant recours à un chercheur externe, on s'assure que l'Ombudsman ne délaisse pas son travail principal.

Dans le cas d’un Ombudsman qui dispose de ressources restreintes, il peut être possible de recueillir de l’information de manière anonyme de fonctionnaires, sans exercer une influence indue sur les réponses. La pratique exemplaire à cet effet consiste à utiliser des formulaires de sondage papier ou sur Internet, qui garantissent un véritable anonymat. Un Ombudsman qui a recours à cette méthode doit veiller à ne pas recueillir une information qui pourrait permettre d’identifier un participant, par exemple en demandant aux gens d’utiliser des enveloppes de communication interne, qui pourraient identifier l’expéditeur.

6.6 Comment résumer l’information recueillie?

Avant de résumer l’information recueillie, celle-ci devra sans doute être transférée à un format convivial. Ceci dépend de la quantité d’information et de la méthode de collecte utilisée. Par exemple, il convient de transférer un grand nombre de formulaires de sondage ou de grilles d’évaluation des incidences à un tableur. S’il y a des données provenant d’entrevues ou de groupes de discussion, il est préférable de transcrire, en tout ou en partie, les enregistrements et les notes, afin qu’ils soient plus faciles à résumer.

Le résumé de l’information recueillie permet de cerner les thèmes et les tendances. Dans le cas d’une information quantitative, les résumés sont en général des nombres, des pourcentages ou des graphiques. Selon l’ampleur de l’information recueillie, ces résumés peuvent être produits manuellement ou à l’aide d’un tableur ou d’un logiciel de statistique.

Dans le cas d’une information qualitative, les résumés sont en général un rapport des tendances ou thèmes récurrents qui figurent dans les réponses données. Selon l’ampleur de l’information recueillie, vous pouvez produire ces résumés en lisant l’information et en notant les idées qui se répètent et les passages clés, à l’aide d’un logiciel de traitement de texte pour regrouper les idées et les commentaires semblables, ou à l’aide d’un logiciel spécialisé de codage de texte. Il convient par ailleurs de noter les renseignements inusités ou particulièrement pénétrants qui figurent dans les remarques qualitatives, même s’ils sont uniques (précisez ce fait).

Envisagez de produire des résumés selon les sous-groupes ou les sous-catégories. Il est normal que les perceptions des fonctionnaires au sujet de l’incidence de l’Ombudsman varient selon leur secteur de service, la culture de leur unité administrative et le niveau d’autorité correspondant. Par exemple, pour l’étude de Toronto, il faisait nul doute que les perceptions des fonctionnaires au sujet de certains aspects de l’incidence de l’Ombudsman variaient selon le grade du répondant dans la

hiérarchie organisationnelle (voir le graphique 2 à la section 2.6). Les groupes spécifiques qui font l'objet d'une comparaison sont établis d'après les divisions clés de l'organisation.

En général, les résumés doivent préciser les secteurs pour lesquels les enquêtes de l'Ombudsman ont une incidence sur la fonction publique. Les mesures quantitatives peuvent donner une bonne indication des changements qui s'opèrent, tandis que les mesures qualitatives donnent des renseignements sur la façon dont les changements se produisent. L'information quantitative et qualitative peut être combinée afin de brosser un tableau global de l'ampleur et de l'utilité de l'incidence de l'Ombudsman sur une administration organisationnelle.

6.7 Éléments du rapport

Chaque Ombudsman détermine l'ampleur des résultats à inclure dans le rapport de leur évaluation. Conformément aux engagements de l'Ombudsman en matière de transparence et de responsabilisation, il convient de communiquer les résultats des évaluations officielles. Les résultats des évaluations continues peuvent figurer dans les rapports annuels. Si les résultats d'une étude d'évaluation sont rendus publics, chaque décision sur la méthode du processus en question doit être décrite avec précision.

Le rapport peut préciser :

- le but de l'évaluation;
- les sujets clés pour lesquels l'information a été recueillie;
- la méthode de collecte de l'information, y compris une copie du formulaire du sondage, les questions des entrevues, la grille d'évaluation des incidences ou des outils de ce type;
- les personnes qui ont fourni l'information et comment ces personnes ont été sélectionnées, y compris un rapport sur le nombre de fonctionnaires qui ont été invités à participer et le nombre de fonctionnaires qui ont participé;
- les changements apportés au processus au fur et à mesure que l'évaluation progressait, notamment l'ajout, la modification ou la suppression de sujets, les changements quant aux personnes qui ont fourni l'information en fonction des nouveaux thèmes et les changements apportés aux outils de collecte de données en réponse aux commentaires des participants;
- la méthode de saisie et d'enregistrement de l'information et de production du résumé;

- les tendances, les thèmes ou les conclusions clés qui ont été dégagés à partir de l’information recueillie, en général subdivisée selon les sujets, y compris les perceptions positives et négatives de l’incidence de l’Ombudsman;
- les conclusions inattendues, inusitées ou remarquables, y compris les commentaires uniques qui sont particulièrement révélateurs;
- les recommandations au sujet des évaluations futures;
- les commentaires de l’Ombudsman en réaction aux résultats de l’étude, si on dispose de ceux-ci;
- un compte rendu des changements apportés à la pratique ou aux procédures de l’Ombudsman en réaction aux résultats de l’évaluation, si on dispose de ceux-ci;

Le rapport doit attirer l’attention du lecteur sur les conclusions clés de l’évaluation, en plus de signaler avec justesse les critiques, le cas échéant. Une divulgation complète du rapport permet de s’assurer que les évaluations sur l’incidence de l’Ombudsman produisent des résultats utiles qui sont traités avec sérieux. Il contribue en outre à garantir l’intégrité globale de l’étude d’évaluation.

Chapitre 7 : Stratégies de planification d’une évaluation

Les études d’évaluation qui mesurent l’incidence de l’Ombudsman exigent des ressources. D’après l’expérience de l’étude de Toronto, la présente section offre des conseils sur le financement, les exigences en matière de temps et la gestion des relations stratégiques.

7.1 Financement et ressources externes

Si une évaluation fait appel à des ressources externes, les responsables doivent disposer de fonds afin de retenir les services d’un chercheur qui recueillera les données, effectuera l’analyse et rédigera le rapport. Bon nombre de bureaux de l’Ombudsman ne disposent peut-être pas de fonds suffisants pour effectuer la recherche d’évaluation et ils peuvent ainsi avoir besoin de sources de financement externes. L’obtention de ce financement peut s’avérer difficile.

Les possibilités de financement unique sont intéressantes. La société civile et les organisations non gouvernementales peuvent offrir des possibilités de financement et des connaissances spécialisées. Toutefois, le contexte politique doit être pris en compte. L’Ombudsman ne doit pas accepter de fonds d’organisations qui peuvent compromettre sa réputation, son impartialité ou son indépendance.

Les estimations du financement et des ressources nécessaires pour l’étude d’évaluation doivent tenir compte du temps du personnel de l’Ombudsman et des ressources. L’estimation des ressources nécessaires peut par exemple comprendre les chercheurs externes, le temps du personnel ainsi que les coûts de mise en forme et de distribution. Pour l’étude de Toronto, l’Ombudsman a demandé, et reçu, des fonds de l’Institut international de l’Ombudsman.

7.2 Exigences en matière de temps

La réalisation des études d’évaluation peut demander un an ou plus, selon le temps et la disponibilité du personnel. Différents facteurs influent sur le calendrier, notamment les responsabilités imprévues liées à l’enquête de l’Ombudsman. L’Ombudsman doit prévoir les besoins quant au temps du personnel en vue de la gestion et de l’exécution du travail.

Après avoir obtenu le financement, le processus d'embauche d'un chercheur externe peut demander deux ou trois mois, selon les processus administratifs nécessaires. Ce processus peut ne pas être requis dans certains cas.

Le recrutement des participants et la collecte de données (entrevues, sondages ou groupes de discussion) sont l'action qui demande le plus de temps, en raison des exigences des participants et des contraintes de temps pour établir le calendrier des entrevues ou des groupes de discussion. Cette phase peut demander jusqu'à six mois. L'analyse des données et la rédaction du rapport demandent en général de quatre à six mois.

Pour un exemple de calendrier de projet et de répartition de chaque phase, reportez-vous à la section 8.5.

7.3 Relations stratégiques

La gestion des relatives avec les fonctionnaires est cruciale pour garantir la réussite du projet. L'étude d'évaluation exige que des fonctionnaires de divers niveau participent au processus de collecte de données; un des problèmes les plus importants a trait à la disponibilité des hauts fonctionnaires.

Pour l'étude de Toronto, l'équipe de recherche a constaté que l'Ombudsman devait absolument indiquer les buts de la recherche d'évaluation au chef de la fonction publique, puis à l'équipe des cadres supérieurs. De plus, l'Ombudsman a rencontré des hauts fonctionnaires afin de répondre aux questions sur ce que les participants devaient faire, avant le début de l'étude.

Ainsi, les cadres supérieurs de l'organisation ont pris connaissance du but et de l'importance de l'évaluation avant l'envoi d'un avis à leurs employés et le recrutement de ceux-ci. Les demandes d'information supplémentaire au sujet de la recherche d'évaluation ont suscité une réponse immédiate. L'acceptation par les cadres supérieurs dès le début était impérative pour garantir la réussite de l'évaluation.

Chapitre 8 : Outils d'évaluation

8.1 Indicateurs quantitatifs d'une évaluation continue

L'outil renferme la liste des indicateurs dont l'Ombudsman peut se servir pour évaluer son incidence. Chaque Ombudsman doit choisir un certain nombre de ces indicateurs, d'après ce qui correspond à son contexte particulier et apporter des modifications en conséquence. Dans la mesure du possible, des données doivent être recueillies au sujet de ces indicateurs, de manière constante. Ainsi, l'Ombudsman pourra analyser les tendances qui prévalent avec le temps. Il convient en outre d'analyser le changement de l'utilité de chaque indicateur par rapport aux autres indicateurs, par exemple la relation entre le type de plaintes et les unités administratives en cause. De concert, les données de ces indicateurs peuvent servir à répondre, en partie, aux questions sur la charge de travail, l'efficacité et l'exposition de l'Ombudsman relativement à l'administration municipale.

1. Plaintes	
Nombre de plaintes	Reçues
	Traitées et fermées
	Réglées[19]
Réponse aux plaintes[20]	Ne relèvent pas de la compétence
	Renvoi
	Partage d'information
	Réglées à l'amiable ou à l'aide d'autres méthodes de règlement de problème (par exemple la médiation)
	Enquête
Secteur des plaintes	Organisation ou unités administratives en cause
Plaignants	Données démographiques s'il y a lieu et avec le consentement du plaignant
Nombre de renvois à l'Ombudsman	De la fonction publique
	De représentants élus
	De la société civile ou d'organisations non gouvernementales
	Autres
2. Enquêtes	

[19] Les plaintes traitées sont le nombre de plaintes ouvertes ou terminées, et par conséquent qui ont fait l'objet d'un traitement, pendant une période donnée.
[20] La langue employée pour désigner la méthode de réagir à une plainte varie selon la compétence.

Nombre d'enquêtes	Ouvertes
	Fermées
	À l'échelle d'un système
Type d'enquête	Individuelle
	Propre motion
	Groupe
Recommandations	Nombre de recommandations formulées
	Nombre de recommandations adoptées (entièrement ou partiellement)
	Nombre de recommandations mises en œuvre (terminées ou en cours)
Thème de l'enquête	Organisation ou unités administratives en cause
	Questions faisant l'objet d'une enquête

Les indicateurs ci-après sont plus utiles si les données sont enregistrées et si le contexte est précisé. Par exemple, le nombre de politiques et de pratiques qui ont été améliorées est une statistique importante, mais il faut également analyser le contenu de fond et qualitatif des changements.

3. Incidence	
Consultations avec l'Ombudsman de la part des fonctionnaires	Nombre
	Temps consacré
	Question
Nombre de motions/lois adoptées par l'organe directeur en plus des recommandations de l'Ombudsman ou en raison de celles-ci	
Nombre de règlements, politiques, pratiques ou lignes directrices améliorés et créés	
Allocutions officielles de l'Ombudsman	Nombre
	Temps consacré
Approche communautaire et éducation du public	Nombre
	Temps consacré
Rapports publics	Nombre
	Type
Couverture médiatique	Nombre d'articles de médias portant sur l'Ombudsman
	Nombre d'entrevues
Présence sur Internet	Visites du site Web
	Nombre de personnes consultant les réseaux sociaux
	Nombre de « partage » des rapports dans les réseaux sociaux
	Nombre de commentaires, dans les réseaux sociaux, qui mentionnent l'Ombudsman
	Caractère (positif, négatif ou neutre) des commentaires formulés dans les réseaux sociaux qui mentionnent l'Ombudsman

Lecteurs des rapports	Rapports imprimés (nombre de rapports publiés et distribués)
	Internet (statistiques sur le trafic sur Internet)

8.2 Liste de contrôle des processus et de la prise de décisions

Le début

- ☐ Déterminer le but du projet d'évaluation.
- ☐ Déterminer les éventuelles sources de financement et les fonds disponibles; demander des fonds au besoin.
- ☐ Établir le calendrier provisoire du projet.
- ☐ Faire accepter le projet par les intervenants clés.

Conception du projet

- ☐ Selon le but du projet, déterminer les sujets précis pour lesquels l'information sera recueillie. Les sujets possibles sont notamment ceux-ci :
    - o Perceptions du rôle de l'Ombudsman.
    - o Interactions avec l'Ombudsman.
    - o Question à savoir si l'Ombudsman respecte son mandat.
    - o Secteurs de l'incidence de l'Ombudsman.
    - o Recommandations de l'Ombudsman.
    - o Incidence de l'Ombudsman sur différents groupes.
    - o Classifier les caractéristiques des participants.
    - o Autres sujets : _____.
- ☐ Déterminer ceux qui vont réaliser la recherche (chercheurs universitaires, cabinets de recherche, consultants indépendants ou employés de l'Ombudsman) et demander des propositions et des soumissions en vue de l'adjudication d'un contrat).
- ☐ Choisir la méthode de collecte d'information sur chacun des sujets sélectionnés et concevoir les outils de collecte de données. Les stratégies possibles sont notamment les suivantes :
    - o Entrevues individuelles en profondeur.
    - o Groupes de discussion ou entrevues de groupe.
    - o Sondages avec questions écrites ou ouvertes.
    - o Sondages avec cases à cocher ou questions fermées.
    - o Grille d'évaluation des incidences.
    - o Autres : _____.
- ☐ Déterminer comment saisir l'information (enregistrement audio/vidéo, sondage sur Internet, outils papier) et prendre les arrangements techniques.

- ☐ Choisir les personnes qui vont fournir l'information, en tenant compte de la structure administrative et de la hiérarchie de l'organisation. Sélectionner les éventuels participants au hasard ou intentionnellement, selon les groupes dont ceux-ci font partie.
- ☐ Déterminer les mesures de sécurité à mettre en place afin de s'assurer que la recherche est réalisée de manière éthique et que le risque pour les participants soit minime. Il s'agit d'avoir recours, notamment, à des procédures assurant la confidentialité ou l'anonymat des participants ainsi que des données.

Collecte d'information

- ☐ Communiquer avec les éventuels participants et invitez ceux-ci à participer. Selon la méthode de collecte des données, la communication peut se faire par courriel, par lettre ou par un appel téléphonique.
- ☐ Recueillir les données, à l'aide d'entrevues ou de groupes de discussion, de sondages ou de grilles des incidences, ou bien d'autres méthodes.
- ☐ Faire un suivi auprès des personnes qui ne répondent pas, au moins à une reprise. Si les participants sont anonymes, par exemple dans le cadre d'un sondage sur Internet, envoyer au moins un rappel à tous les participants, en remerciant ceux qui ont déjà participé et en incitant ceux qui n'ont pas encore participé à le faire.
- ☐ Transférer l'information en un format pouvant être analysé. Il s'agit en général d'une transcription complète ou partielle des données qualitatives et de l'entrée dans un tableur ou un logiciel de statistique (indicateurs quantitatifs).

Analyse de l'information et production de rapports

- ☐ Résumer les principaux thèmes et les tendances de l'information. Il s'agit en général de rédiger un résumé des idées et des thèmes récurrents, au sujet des indicateurs qualitatifs, des nombres, des comptes, des pourcentages ou des graphiques au sujet des indicateurs quantitatifs.
- ☐ Élaborer une analyse des résultats répartis selon les sous-groupes correspondants. Ces sous-groupes peuvent comporter des membres de différentes unités administratives ou des administrateurs de divers grades.
- ☐ Cerner les résultats inusités, imprévus ou uniques qui fournissent des renseignements particuliers sur l'incidence du travail de l'Ombudsman et les examiner minutieusement.
- ☐ Rédiger le rapport ou le résumé des résultats de l'évaluation. Selon le public visé, il peut s'agir de descriptions des aspects suivants :
    - o le but de l'évaluation;
    - o l'information qui a été recueillie et pour quelle raison;

- la méthode de collecte de l’information, y compris les questions, les sondages ou les autres outils utilisés;
- les personnes qui ont fourni l’information, y compris l’information sur le nombre de personnes invitées à participer et le nombre de personnes qui ont accepté de le faire;
- les changements apportés au projet durant la réalisation de celui-ci;
- les résultats de l’analyse, y compris les évaluations positives et négatives de l’incidence de l’Ombudsman;
- les commentaires sur le processus d’évaluation et les recommandations portant sur des initiatives futures et semblables;
- les commentaires de l’Ombudsman en réponse aux résultats de l’étude, s’ils sont disponibles;
- un compte rendu des changements apportés à la pratique ou aux procédures de l’Ombudsman en réaction aux résultats de l’étude d’évaluation, si possible.

8.3 Exemples de question d’entrevue

Introduction

1. Décrivez l’aspect le plus important de votre poste au sein de la fonction publique.

Rôle de l’Ombudsman

2. Décrivez le rôle de l’Ombudsman.
3. Dans le cadre de votre travail, avez-vous eu des contacts avec l’Ombudsman? Si c’est le cas, dans quelles situations?
4. Décrivez l’expérience générale que vous avez vécue au sujet de l’Ombudsman et du Bureau.
5. Est-ce que l’Ombudsman traite les problèmes d’une manière juste qui démontre une impartialité de la procédure.

Enquêtes et recommandations

6. Est-ce que les recommandations de l’Ombudsman ont été utiles?
7. Décrivez la mise en œuvre des recommandations formulées par l’Ombudsman. Avec quels problèmes avez-vous eu à composer? Expliquez.
8. D’après vos contacts avec l’Ombudsman, quelle est l’incidence des interventions? Quels sont les aspects positifs? Quels sont les aspects négatifs?
9. Outre les enquêtes de l’Ombudsman portant sur votre secteur de responsabilité, est-ce que les enquêtes de l’Ombudsman portant sur d’autres secteurs ont eu une incidence sur le changement dans les secteurs que vous supervisez?

Incidence générale de l’Ombudsman

10. Dans quel secteur de responsabilité l’Ombudsman a-t-elle eu l’incidence la plus grande sur votre organisation? Quelle est la raison?
11. Quelle a été, le cas échéant, l’incidence de l’Ombudsman sur la fonction publique? Cette incidence a-t-elle eu de l’influence sur l’organisation? De quelle façon cette incidence peut-elle être améliorée? Y a-t-il un secteur particulier de la fonction publique ou de l’administration municipale qui doit être étudié ou qui exige une amélioration?
12. Enfin, avez-vous d’autres commentaires à formuler au sujet de l’Ombudsman et de son travail?

8.4 Grille d’évaluation des incidences

Cette grille sert à saisir les évaluations des fonctionnaires au sujet de l’incidence de l’Ombudsman sur l’administration municipale. Elle peut être produite de manière indépendante, par chaque participant, ou être réalisée par un chercheur externe. Afin d’éviter les résultats qui exercent une influence exagérée, l’Ombudsman ou ses employés ne doivent pas appliquer cet outil. L’outil peut être utilisé dans le cadre de sondages, de groupes de discussion ou d’entrevues. Il s’agit de « noter » la compréhension et les perceptions des participants au sujet de divers aspects du travail de l’Ombudsman. Il est conçu de manière à compléter les mesures d’évaluation quantitative et continue qui figurent à la section 8.1. Vous pouvez choisir et adapter des éléments qui correspondent à votre contexte et au but de votre évaluation.

Notez le rendement de l’Ombudsman pour chacun des aspects ci-dessous.

1. Traitement des plaintes	0	1	2	3	4	5
Traitement efficace	Le règlement des plaintes demande beaucoup de temps					Les plaintes sont réglées rapidement
Règlement efficace	Règlement inefficace des plaintes					Règlement des plaintes très efficace
2. Enquêtes	0	1	2	3	4	5
Critères de l’enquête	Faible compréhension du déclenchement d’une enquête					Solide compréhension du déclenchement d’une enquête
Exigences en matière de temps pour la participation	Besoins élevés en matière de temps et de ressources					Besoins en matière de temps et des ressources faibles

Impartialité	Solide perception de partialité par les plaignants					Solide perception d'une approche impartiale et équilibrée
Processus d'enquête	Le processus est perçu comme étant injuste ou déraisonnable					Le processus est jugé impartial et juste
Recommandations suite à l'enquête	Les recommandations ne sont pas utiles					Les recommandations sont très utiles
	Les recommandations ne sont pas acceptées ou adoptées					Les recommandations sont acceptées/adoptées
Incidence de l'enquête	Les enquêtes ont une incidence faible sur l'amélioration de l'administration					Les enquêtes ont une grande incidence sur l'amélioration de l'administration municipale
3. Compréhension du rôle de l'Ombudsman	0	1	2	3	4	5
Mandat	Faible compréhension du mandat ou du but					Solide compréhension du mandat et du rôle
Compétence	Compréhension faible ou nulle de la compétence					Solide compréhension de la compétence
Nécessité et utilité de l'Ombudsman	Aucune utilité, aucun besoin					Grande utilité, qui est nécessaire pour assurer la responsabilisation et une bonne gouvernance
4. Incidence	0	1	2	3	4	5
Risque pour la réputation	Incidence négative sur la réputation ou le professionnalisme					Incidence positive sur la réputation et le professionnalisme
Aversion pour le risque	Aversion élevée pour le risque de la part des fonctionnaires, en raison de la menace d'une enquête					Aucun changement de l'aversion pour le risque de la part des fonctionnaires, en raison de la menace d'une enquête
Culture organisationnelle de la fonction publique	Aucune incidence					Incidence positive
Moral du personnel	Incidence négative					Incidence positive
Traitement équitable du public	Aucune incidence					Incidence positive

Impartialité	Aucune incidence					Incidence positive
Interaction avec les résidants en général	Aucune incidence					Incidence positive
Interaction avec les résidants faisant partie de groupes vulnérables ou marginalisés	Aucune incidence					Incidence positive
Confiance du public	Aucune incidence					Incidence positive

Notation de la grille d'évaluation des incidences

Cet outil a pour but de quantifier les impressions des fonctionnaires au sujet de l'incidence de l'Ombudsman. Les commentaires sont notés, la note de zéro étant assignée aux incidences faibles ou aux effets négatifs et la note de cinq correspondant aux incidences élevées ou positives.

Au début, l'Ombudsman peut s'intéresser à la note moyenne de chaque point et comparer ces notes à celles d'autres éléments. Ainsi, il est possible de déterminer dans quels secteurs l'Ombudsman est perçu comme ayant l'incidence la plus élevée et la plus faible.

De plus, vous pouvez calculer la note moyenne accordée par chaque personne, afin de produire une note globale de l'incidence de l'Ombudsman. Vous pouvez ensuite déterminer la note moyenne de chaque personne, pour tous les participants ou différents groupes de participants, afin de préciser les différences entre les évaluations générales.

L'interprétation des notes moyennes dépend du nombre d'éléments qui figurent dans la grille d'évaluation.

Incidence et effet	Note moyenne
Incidence faible et effet négatif considérable	0-1
Incidence moyenne et effet négatif modéré	1-2
Une certaine incidence et un effet neutre	2-3
Incidence moyenne ou élevée et effet positif modéré	3-4
Incidence élevée et effet positif considérable	4-5

Par exemple, un chercheur peut souhaiter utiliser la grille d'évaluation et déterminer que les 20 indicateurs s'appliquent à leur situation. Il reçoit les notes numériques du premier

répondant et il les ajoute (total 72). Il calcule la moyenne de cette note en divisant le total par le nombre d'indicateurs utilisés (20) et il constate que le résultat de la division de 72 par 20 donne 3,6. D'après le tableau ci-dessus, il conclut que la personne en question estime de manière générale que l'Ombudsman a une incidence moyenne ou élevée et un effet positif modéré sur la fonction publique.

Un autre chercheur utilise la grille, mais établit que 16 indicateurs s'appliquent à sa situation. Elle reçoit les notes du premier répondant et elle les additionne (total 21). Elle calcule la note moyenne en divisant la somme par le nombre d'indicateurs utilisés (16) et constate que la division de 21 par 16 donne 1,3. À l'aide du tableau, elle conclut que l'Ombudsman a une incidence faible ou moyenne et un effet négatif modéré sur la fonction publique.

Interprétation des résultats

L'interprétation des résultats d'une évaluation des incidences doit se faire avec prudence. Ce type d'évaluation vise à quantifier les données qui, idéalement, doivent être saisies de manière qualitative. La notation de l'incidence d'un élément est une tâche subjective. Ainsi, même si une grille d'évaluation des incidences peut faciliter la collecte de données et l'analyse, elle doit être jumelée à des approches qualitatives. De cette façon, le chercheur peut comprendre les intentions qui ont suscité une certaine note. De plus, un degré de détail et de nuance, qui ne figure plus dans la grille d'évaluation, est de nouveau possible.

8.5 Exemple de calendrier

Ce calendrier se fonde sur l'étude de Toronto. Si vous utilisez ce guide pour réaliser une évaluation, vous n'avez sans doute pas à effectuer toutes les étapes. Par exemple, un examen de la documentation peut ne pas être nécessaire.

Mois	Activité	Responsabilité
Début du projet	Présenter les propositions de financement	Ombudsman
Deuxième mois	Commencer l'examen de la documentation et de la bibliographie annotée	Ombudsman
	Déterminer le groupe consultatif	
	Lancer la conception de la recherche du projet	
Troisième mois	Envoyer la demande de soumissions aux chercheurs	Ombudsman
	Terminer l'examen de la documentation et de la bibliographie annotée	

Mois	Activité	Responsabilité
	Envoyer la lettre d'avis afin de présenter le projet aux hautes fonctionnaires	
Quatrième mois	Embaucher les chercheurs principaux	Ombudsman
	Rencontrer le groupe consultatif	
	Élaborer et terminer l'approche de la recherche (sélection des participants, collecte de données, guide d'entrevue et grille des incidences)	Principaux chercheurs
Cinquième mois	Présenter le protocole sur l'éthique, en vue d'un examen, au conseil de l'éthique sur la recherche de l'université	Principaux chercheurs
Sixième mois	Embaucher les autres membres de l'équipe de recherche (adjoints à la recherche)	Principaux chercheurs
	Recevoir l'approbation du conseil sur l'éthique de la recherche	Équipe de recherche
Septième mois	Rencontrer le groupe consultatif	Ombudsman
	Séance d'introduction sur le bureau de l'Ombudsman, à l'intention de l'équipe de recherche	
	Terminer la sélection des éventuels participants	Équipe de recherche
	Commencer le recrutement des participants	
	Commencer la collecte de données (entrevues et grille d'évaluation des incidences)	
Huitième au douzième mois	Poursuivre le recrutement des participants et la collecte de données	Équipe de recherche
	Commencer la transcription des entrevues	
Treizième et quatorzième mois	Terminer la collecte de données	Équipe de recherche
	Terminer la transcription de toutes les entrevues	
	Assurer l'anonymat de toutes les transcriptions des entrevues	
	Coder et analyser les transcriptions anonymes des entrevues	
	Entrer et résumer les notes de la grille des incidences	
Quinzième et seizième mois	Rédiger le rapport de l'étude de cas	Équipe de recherche
Dix-septième et dix-huitième mois	Présenter les principales conclusions au groupe consultatif	Ombudsman et principaux chercheurs
	Réviser le rapport d'après les commentaires formulés par le groupe consultatif	
	Élaborer et adapter le guide d'évaluation	
	Rédiger le reste du rapport	
Dix-huitième	Présenter le rapport au groupe consultatif en vue de la	Ombudsman et

Mois	Activité	Responsabilité
mois	formulation de commentaires	principaux chercheurs
Vingtième mois	Terminer les révisions du rapport	Ombudsman et principaux chercheurs

8.6 Ressources pour l'élaboration d'une évaluation

Même si une documentation importante existe pour chacune des sujets ci-après, nous avons voulu déterminer certaines ressources de chaque secteur qui sont particulièrement pratiques et accessibles. Nous n'indiquons que des ressources de langue anglaise, mais on retrouve également d'excellentes ressources comparables dans d'autres langues.

Recherche d'évaluation

Evaluation and Social Research: Introducing Small-Scale Practice d'Irene et David Hall (2004, Palgrave MacMillan).
Ce texte décrit les principes fondamentaux de la recherche d'évaluation, ainsi que plusieurs approches différentes en matière d'évaluation. Puis, il présente chacune des étapes de la planification d'une recherche d'évaluation et d'interprétation des résultats. Il est utile en raison d'une rédaction facile à comprendre et de l'accent mis sur les projets de faible envergure qui peuvent être réalisés à l'aide de ressources restreintes.

Small-Scale Evaluation: Principles and Practice de Colin Robson (2000, Sage).
Cet ouvrage décrit plusieurs méthodes de conception de recherches d'évaluation de faible envergure, il indique à quel moment utiliser ces méthodes et il décrit la mise en œuvre de celles-ci. Une caractéristique particulièrement intéressante a trait aux propos sur les rôles des intervenants de la recherche d'évaluation. L'ouvrage est offert sur Internet :
www.books.mec.biz/downloads/Small-Scale_Evaluation_Principles_and_Practice/NzAyNzE5MTAy

Recherche de sondage

Internet, Phone, Mail and Mixed-Mode Surveys: The Tailored Design Method de Don Dillman, Jolene Smyth et Leah Christian (2014, Wiley).
Il s'agit du principal ouvrage de référence pour la conception d'un sondage. Il décrit les pratiques exemplaires actuelles pour la recherche de sondage et il discute de la sélection de l'échantillon, de la rédaction des questions, des réponses possibles et de

l'ordre des questions des sondages dont l'information est recueillie de différentes façons (papier, téléphone et Internet).

Designing Surveys : A Guide to Decisions and Procedures, 3e édition, de Johnny Blair, Ronald Czaja et Edward Blair (2014, Sage).
Cet ouvrage présente un guide complet sur la façon de procéder pour réaliser une recherche de sondage. Il comprend une longue discussion sur l'échantillonnage et plusieurs chapitres sur l'élaboration d'un questionnaire, et il présente en plus des exemples.

Survey Research de William Trochim (2006, Research Methods Database, 2e édition).
Cet ouvrage de référence décrit les décisions de base qui doivent être prises dans le cadre du processus de conception du sondage, y compris celles sur les types de questions à poser, le contenu des questions, les formats de réponse, la rédaction des questions et l'ordre des questions. Offert sur Internet : www.socialresearchmethods.net/kb/survey.php

Entrevue

Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data, 2e édition, de Herbert et Irene Rubin (2005, Sage).
Cet ouvrage offre un guide sur la façon de procéder pour réaliser des entrevues de recherche en profondeur. Il est utile en raison de la discussion détaillée sur la façon d'élaborer des questions d'entrevue et les analyses de suivi, en plus d'analyser les données des entrevues.

« Interviewing Elites » de Teresa Odendahl et Aileen Shaw (2001, chapitre 15 du *Handbook of Interview Research* de Jaber Gubrium and James Holstein, Sage).
Ce chapitre aborde l'utilité et les problèmes liés aux entrevues de personnes d'élite. Il traite de la question de la négociation des relations de pouvoir dans le cadre des entrevues, ainsi que des stratégies pratiques pour effectuer des entrevues avec des personnes d'élite et établir le calendrier à cet égard. Il peut être utile pour un Ombudsman qui souhaite interviewer des politiciens d'élite dans le cadre d'une évaluation.

« Writing Interview Protocols and Conducting Interviews: Tips for Students New to the Field of Qualitative Research » de Stacy Jacob et S. Paige Furgerson, (2012, *The Qualitative Report* 17: 1-10).
Ce court article, qui est bien rédigé, renferme des suggestions pratiques pour l'élaboration de questions d'entrevue et la réalisation d'entrevues qualitatives en

profondeur. C'est une ressource accessible aux personnes qui ont peu d'expérience des entrevues de recherche. Offert sur Internet :
files.eric.ed.gov/fulltext/EJ990034.pdf.

Groupes de discussion

Focus Groups : A Practical Guide for Applied Research, 5e édition, de Richard Krueger et Mary Anne Casey (2014, Sage).
Il s'agit du principal ouvrage de référence sur la façon de planifier, obtenir et analyser les résultats des groupes de discussion qualitatifs. Il porte sur des questions pratiques liées à la sélection des participants, à l'élaboration de questions pour le groupe de discussion, à l'animation d'un groupe de discussion et à l'analyse des résultats.

Designing and Conducting Focus Group Interviews de Richard Krueger (2002).
Cet ouvrage offert sur Internet présente un aperçu de la façon de planifier et d'organiser un groupe de discussion, y compris certains exemples de questions. Il traite en outre des aspects pratiques de l'enregistrement et de l'analyse des résultats. Offert sur Internet :
www.eiu.edu/~ihec/Krueger-FocusGroupInterviews.pdf.

Toolkit for Conducting Focus Groups, by OMNI Research and Training (sans date).
Cette trousse d'outils renferme des instructions et des listes de contrôle pratique qui sont utiles à toute personne qui organise et anime des groupes de discussion. Il est intéressant en raison de sa description détaillée des stratégies utilisées par les animateurs efficaces des groupes de discussion et les preneurs de notes, ainsi que pour les modèles présentés. Offert sur Internet :
www.rowan.edu/colleges/chss/facultystaff/focusgrouptoolkit.pdf.

Appendice IV : Documentation sur l’évaluation de l’incidence de l’Ombudsman

A. Lim

L’examen de la documentation a pour but de passer en revue les documents universitaires et professionnels anglais au sujet de l’évaluation de l’Ombudsman qui ont été publiés en 2013 ou avant. La première étape de l’étude de Toronto a été l’examen de la documentation. L’examen portait uniquement sur l’étude de l’Ombudsman établi par la loi.

L’Ombudsman prévu par la loi, souvent appelé Ombudsman traditionnel ou parlementaire, a un mandat, une compétence, des pouvoirs et une autorité, qui sont décrits dans la loi (Male, 1999). Reif fait remarquer ceci : « un Ombudsman efficace peut favoriser une bonne gouvernance en rehaussant la responsabilité de l’administration municipale » (2004). L’Ombudsman est en général un bureau de dernier recours, qui offre un point de vue impartial et indépendant en vue du traitement des plaintes, en plus d’enquêtes qui entraînent l’apport de changements aux systèmes (Abedin, 2010, Gottehrer, 2009). Levine (2009) décrit ainsi le rôle de l’Ombudsman prévu par la loi : « contribuer à améliorer l’impuissance des personnes envers l’État ».

L’Ombudsman prévu par la loi est très différent des autres rôles d’Ombudsman, étant donné que les pouvoirs et les responsabilités de ceux-ci sont établis par une loi. D’autres rôles d’Ombudsman, notamment l’Ombudsman organisationnel ou exécutif, peuvent avoir ou non un pouvoir d’enquête et il est souvent présent dans des institutions d’enseignement, des banques, des entreprises, des ministères gouvernementaux et des établissements de soins de santé. Ainsi, le mandat et la structure de responsabilité de l’Ombudsman prévu par la loi par rapport à l’Ombudsman qui n’est pas prévu par la loi peuvent être considérablement différents. Rowat (1985) a signalé que le mot « Ombudsman » est devenu populaire au point où il servait à décrire tout mécanisme de traitement des plaintes ou d’appel. Certaines personnes ont avancé que la signification systématique du mot « Ombudsman » risque d’éliminer la signification essentielle
(Robertson, 1993; Rowat, 1985).

Même s’ils sont importants pour l’étude de l’Ombudsman, les commissaires à l’information et à la protection de la vie privée n’étaient pas inclus dans cet examen de la documentation.

Évaluation du travail de l'Ombudsman

Un nombre croissant de recherches a été effectué sur l'efficacité de l'Ombudsman et on remarque des signes d'un élan en vue de l'élaboration d'autres recherches liées à l'évaluation au sujet de l'institution de l'Ombudsman (Stuhmcke, 2012). Les mesures les plus courantes pour l'évaluation de l'Ombudsman font appel à des indicateurs, notamment le nombre de plaintes et la mise en œuvre des recommandations des enquêtes. Toutefois, ces mesures ne permettent pas d'établir toute l'utilité de l'Ombudsman.

Même si les mécanismes traditionnels de traitement des plaintes et de règlement de conflits font souvent partie du rôle, on reconnaît que l'Ombudsman met plus l'accent sur les enquêtes qui entraînent l'apport de changements aux systèmes, afin de remédier à une mauvaise administration (Buck, Kirkham & Thompson, 2011; Stuhmcke, 2006). La tendance voulant qu'on adjoigne des méthodes de prévention, plutôt que de réparation, au rôle de l'Ombudsman justifie l'accord d'une plus grande importance à la mesure de l'incidence des enquêtes. La réparation est le traitement des différentes plaintes. La prévention consiste à s'attaquer à toute mauvaise administration par la réalisation d'enquêtes (Harlow et Rawlings, 1984). À ce jour, l'examen de la mise en œuvre des recommandations est la méthode la plus courante utilisée pour mesurer l'incidence des enquêtes (Buck, Kirkham & Thompson, 2011). Toutefois, cette méthode ne permet pas de cerner l'incidence complète et polyvalente des enquêtes sur les intervenants.

L'Ombudsman doit demeurer utile en démontrant la responsabilité et la valeur du bureau (Kirkham, 2011; Wakem, 2011). Les organisations de la fonction publique, comme les bureaux d'Ombudsman, sont davantage scrutées à la loupe et elles subissent une pression afin qu'elles démontrent leur incidence et leur utilité afin de justifier leurs demandes de fonds, ce qui révèle un besoin urgent quant à une recherche d'évaluation de l'Ombudsman (Aufrecht et Hertogh, 2000; Buck, Kirkham et Thompson, 2011; Fowlie, 2008; Gadlin, 2010; Gill, 2012; Kirkham, 2011; Stuhmcke, 2006).

Absence de recherche sur l'incidence de l'Ombudsman

Il existe peu de recherches empiriques sur l'évaluation de l'incidence de l'Ombudsman (Aufrecht & Hertogh, 2000; Ayeni, 1999; Gill, 2011; Kirkham, 2011; Marin & Jones, 2011). Il y a plus de 36 ans, la sociologue et spécialiste en communication Brenda Danet a invité l'Ombudsman à ne pas justifier la fonction d'Ombudsman et à évaluer plutôt le rôle à l'aide d'une recherche empirique (1978). Aujourd'hui, cet objectif pose toujours un problème. La recherche effectuée porte principalement sur l'évaluation de l'efficacité des différents bureaux plutôt que de l'incidence de l'Ombudsman au sujet de

l’apport de changements et de l’amélioration des processus administratifs des organisations qui font l’objet d’une enquête (Gill, 2012).

L’élaboration de méthodes d’évaluation du rôle de l’Ombudsman, à laquelle on s’évertue (Marin et Jones, 2011), est très recherchée mais difficile à réaliser (Bizjak, 1999; Fowlie, 2008; Hyson, 2009). Plusieurs obstacles rendent la recherche d’évaluation sur l’incidence de l’Ombudsman très difficile. Le milieu dans lequel le travail de l’Ombudsman est effectué est vaste et les bureaux d’Ombudsman sont différents les uns des autres à bien des égards, par exemple la compétence (locale, d’État, provinciale, nationale ou fédérale); le contexte socio-économique et politique; et la façon d’équilibrer le traitement des plaintes avec la réalisation des enquêtes. Ainsi, il est difficile de cerner et d’établir les priorités des variables clés à évaluer, d’une façon qui serait la plus utile pour la profession d’Ombudsman (Aufrecht & Hertogh, 2000; Marin & Jones, 2011).

Est-ce qu’un modèle unique pour l’évaluation de l’Ombudsman est possible à réaliser? Aufrecht et Hertogh (2000) avancent qu’un modèle d’évaluation universel ne convient pas, car la profession est unique sur les plans des caractéristiques, de la diversité des paramètres et du contexte politique. Plutôt que de viser à élaborer un modèle d’évaluation universel pour l’Ombudsman, Aufrecht et Hertogh proposent que les Ombudsmans déterminent leurs intervenants et d’utiliser les intérêts de ces intervenants pour orienter l’évaluation. Parmi les exemples d’intervenant, mentionnons les administrateurs publics qui font un bon travail, ceux qui font un moins bon travail et estiment que l’Ombudsman est une menace, le public, les organismes concurrents (autres organes qui font enquête au sujet des plaintes ou qui réalisent un travail semblable), les législateurs, les autres bureaux d’Ombudsman et les médias.

Résumé des études sur l’évaluation de l’incidence de l’Ombudsman

Dans la documentation, il n’y a pas de consensus sur la meilleure méthode d’évaluation de l’incidence de l’Ombudsman. La recherche restreinte est sporadique et répartie plus ou moins en deux groupes : les études qui utilisent des indicateurs de l’efficacité pour mesurer le rendement de l’Ombudsman et les études distinctes qui ont mesuré divers aspects de l’incidence de l’Ombudsman.

Études utilisant des indicateurs de l’efficacité

Différentes recherches précisent des indicateurs de l’efficacité afin d’évaluer le travail de l’Ombudsman. Ces indicateurs sont notamment le nombre de plaintes, le temps consacré au traitement des plaintes, le type de plaintes, le réseautage avec des organisations, le financement, l’indépendance, le nombre de recommandations mises

en œuvre, l'efficacité des propositions de l'Ombudsman pour le changement des politiques ou procédures et la réponse aux rapports annuels et aux rapports spéciaux (Ayeni, 1999; Aufrecht et Hertogh, 2000; Bizjak, 1999; Blomme et Matthijssen, 2009; Estes, Zulman, Goldberg et Ogawa, 2004; Fowlie, 2008; Hourihan, 2012; Male, 1999; Moss, 2008; Passemiers, Reynaert et Steyvers, 2009; van de Pol, 2009).

Les indicateurs de l'efficacité servent à décrire le rendement de l'Ombudsman. Toutefois, on ne sait trop comment utiliser ces indicateurs pour évaluer l'incidence des enquêtes de l'Ombudsman pour tous les intervenants.

Études sur divers aspects de l'incidence de l'Ombudsman

Différentes études en anglais ont été réalisées au sujet de l'incidence de l'Ombudsman. En général, elles portent sur des bureaux et sur un aspect particulier de l'incidence, par exemple l'incidence de l'Ombudsman sur la dénonciation (Hubeau, 2009) et sur le traitement des plaintes (Gill, 2012) et l'incidence des médias sur le rôle de l'Ombudsman (Pajuoja, 2009). Une autre étude réalisée par Houle et Sossin (2010) s'est penchée sur le modèle d'Ombudsman qui réglemente les pratiques du secteur privé quant à la protection des renseignements personnels.

Ces contributions sont utiles car il s'agit d'examens distincts des bureaux d'Ombudsman. Toutefois, cette documentation n'établit pas le lien entre les études et il est ainsi difficile d'effectuer une analyse comparative. Les généralisations ne peuvent pas être effectuées facilement pour le bien de la profession.

Des chercheurs des Pays-Bas et de l'Australie ont réalisé des études intéressantes sur l'incidence de l'Ombudsman. Hertogh (2001) a effectué deux études qui traitent de la mesure de l'incidence sur les systèmes et la politique, en comparant les incidences sur la politique des tribunaux administratifs et de l'Ombudsman des Pays-Bas. Il a établi qu'en général, les tribunaux ne changent pas la politique, mais plutôt les règles dans le cadre d'affaires individuelles, tandis que l'Ombudsman entraîne plus souvent l'apport de changements à la politique. Il conclut que l'incidence des tribunaux sur la politique et l'Ombudsman sont directement liés aux « mécanismes de contrôle », qu'il estime être un contrôle coercitif de la part des tribunaux et un contrôle de collaboration de la part de l'Ombudsman.

L'étude de Stuhmcke (2006) s'est penchée sur l'ampleur de l'utilisation, par le Bureau de l'Ombudsman australien de la fonction d'enquête systémique avec le temps. Stuhmcke a cerné neuf fonctions qui pourraient être utilisées pour évaluer l'incidence. Ces fonctions étaient les suivantes : plaintes individuelles, publicité, conformité à la vérification, réunions avec des organismes, présentations, rapports officiels, membres

du conseil d'examen administratif, projets d'envergure et ses propres motions. Parmi ces fonctions, Stuhmcke a indiqué que trois d'entre elles portent sur les incidences systémiques directes (présentations, rapports officiels, propres motions) et que les autres ont trait aux incidences systémiques indirectes.

En Europe, au moins deux études ont examiné l'incidence de l'Ombudsman sur la confiance du public envers le gouvernement. Tout d'abord, les chercheurs belges Van Roosbroek et Van de Walle (2008) se sont penchés sur l'incidence sur la promotion de la confiance du public envers le gouvernement. Ils ont constaté que la capacité de l'Ombudsman était restreinte quant au renforcement de la relation entre le gouvernement et les citoyens. En fait, la confiance du public dépend de nombreux facteurs et l'Ombudsman n'est qu'un seul de ceux-ci. Les chercheurs ont souligné le rôle unique de l'Ombudsman à titre de « mécanisme d'alerte rapide » pour les problèmes de l'administration publique.

Récemment, Hertogh (2013) a tenté de vérifier les hypothèses sur la confiance envers l'Ombudsman des Pays-Bas, qui découle de la croyance que l'Ombudsman peut favoriser l'amélioration de la confiance envers le gouvernement. Hergogh conclut que l'Ombudsman a une incidence restreinte sur la confiance du public envers le gouvernement des Pays-Bas.

Hertogh suggère deux explications principales de cette conclusion. Tout d'abord, le mécanisme de traitement des plaintes de l'Ombudsman peut être déroutant pour les plaignants, ce qui entraîne une expérience déplaisante et, ainsi, les plaignants estiment ne pas être pris en compte par l'institution publique et qui, par conséquent, restreint la confiance du public envers le gouvernement. Ensuite, Hertogh laisse entendre que l'incidence a une incidence restreinte sur le rétablissement de la confiance du public envers le gouvernement car, en premier lieu, l'institution ne s'adresse pas aux citoyens dont la confiance envers le gouvernement est au plus bas.

Conclusion

Le travail de l'Ombudsman est unique et il ne peut être comparé à celui d'autres institutions. L'Ombudsman prévu par la loi a une responsabilité unique quant à la définition des questions systémiques sur l'impartialité, l'équité et la justice en matière de procédure au sein de l'administration publique aux paliers local, provincial, d'État et national.

Les paramètres les plus courants des évaluations portent sur l'établissement et l'analyse, notamment le nombre de plaintes et de recommandations des enquêtes. Pour

démontrer l'utilité du travail de l'Ombudsman, ces paramètres sont inutiles. La recherche comporte des lacunes au sujet d'outils d'évaluation solides et empiriques qui évaluent toute l'incidence des enquêtes de l'Ombudsman. Même si cette tâche est difficile, il est crucial que tous les intervenants démontrent et comprennent l'utilité de ces enquêtes.

Une bonne partie de la documentation porte sur un Ombudsman qui utilise des indicateurs de l'efficacité. Ces études contribuent à la recherche sur l'évaluation du travail de l'Ombudsman. Toutefois, dans le cas des études sur l'analyse de l'incidence qui n'a pas trait à l'efficacité, la recherche est sporadique et isolée et, ainsi, il est difficile de dégager des connaissances spécialisées sur l'évaluation de l'incidence des enquêtes de l'Ombudsman sur l'administration publique.

Des chercheurs ont reconnu la complexité de l'évaluation de l'incidence des enquêtes qui entraînent l'apport de changements aux systèmes, en raison de la nature unique de chacune de celles-ci (Dunser, 2009). Chaque enquête systémique a une portée différente quant au groupe de citoyens qui est touché, à la méthode d'enquête utilisée (par exemple un examen approfondi des documents, la consultation d'experts, les entrevues individuelles). Selon l'enquête, différents types de recommandations sont formulés. Outre la mise en œuvre des recommandations qui accompagnent chaque enquête de l'Ombudsman, les incidences tangibles des enquêtes de l'Ombudsman sur l'administration publique sont difficiles à cerner et à comparer à celles d'autres enquêtes.

D'autres recherches doivent être effectuées afin qu'on puisse élaborer des méthodes d'évaluation de l'incidence des enquêtes, de sorte que les bureaux d'Ombudsman puissent utiliser les conclusions fondées sur des faits au sujet de l'incidence qui figure dans les rapports et les présentations, notamment les rapports annuels et les présentations de budget. La recherche doit comprendre une analyse critique qui précise si un modèle universel pour l'évaluation de l'Ombudsman est souhaitable et réalisable. En raison de l'engagement envers l'impartialité, l'équité et la justice en matière de procédure au sein de l'administration publique à de nombreux paliers de gouvernement différents, le traitement des plaintes par l'Ombudsman et le travail d'enquête sont uniques. Ainsi, les chercheurs universitaires et professionnels ont la possibilité de produire des conclusions utiles à la suite d'une recherche d'évaluation, que l'Ombudsman peut utiliser dans leur ensemble.

Références

Abedin, N. (2010), The Ombudsman in developing democracies: the Commonwealth Caribbean experience, *International Journal of Public Sector Management , 23* (3), 221-253.

Aufrecht, S. E., & Hertogh, M. (2000), Evaluating Ombudsman Systems. Dans R. Gregory et P. Giddings (Eds.), *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents* (pages 389-402), Amsterdam, IOS Press.

Ayeni, V. (1999), Evaluating Ombudsman Programs. In L. C. Reif (Ed.), *The International Ombudsman Yearbook* (Vol. 11, pages 67-88). Alberta, IOI.

Bizjak, I. (1999), Effectiveness of an Ombudsman Institution, *Fifth UNDP International Workshop on Ombudsmen and Human Rights Institutions,* Almaty, Kazahkstan. Tiré de l'Ombudsman pour les droits de la personne, Slovénie : www.varuh-rs.si/publications-documents-statements/speeches-papers-and-articles/news/detajl/effectiveness-of-an-Ombudsman-institution/?L=6&cHash=c6576cdb6d3ce51aeed059e587766f91

Blomme, K. et Matthijssen, S. (2009), How to improve the impact of the local Ombudsman, Dans Passemiers, R., Reynaert, H., et Steyvers, K, *The Impact of Ombudsmen*, pages 301-303, Brugge, Vanden Broele Publishers.

Buck, T., Kirkham, R., et Thompson, B. (2011), The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice, Surrey, Ashgate.

Danet, B. (1978), Towards a Method to Evaluate the Ombudsman Role, *Administration & Society, 10* (3), 335-370.

Dunser, F. (2009), Different Ombudsman concepts in Europe : Investigator of complaints, people's advocate, mediator, watchdog, protector of human rights. Dans Passemiers, R., Reynaert, H., et Steyvers, K. *The Impact of Ombudsmen*, pages 173-183, Brugge, Vanden Broele Publishers.

Estes, C. L., Zulman, D. M., Goldberg, S. C., et Ogawa, D. D. (2004), State Long Term Care Ombudsman Programs : Factors Associated with Perceived Effectivenesss, *The Gerontologist , 44* (1), pages 104-115.

Fowlie, F. (2008), *A Blueprint for the Evaluation of an Ombudsman's Office: A Case Study of the ICANN Office of the Ombudsman,* Victoria, La Trobe University School of Law.

Gadlin, H. (2010), Assessing Effectiveness in Ombudsman Programs, *Journal of the International Ombudsman Association, 3* (1), pages 24-27.

Gill, C. (2011), Right first time : the role of ombudsmen in influencing administrative decision-making, *Journal of Social Welfare & Family Law,* 33(2), pages 181-192.

Gill, C. (2012), The impact of the Scottish Public Services Ombudsman on administrative decision-making in local authority housing departments, *Journal of Social Welfare and Family Law,* 34(2), pages 197-217.

Gottehrer, D. M. (2009), Fundamental Elements of an Effective Ombudsman Institution, *World Conference of the International Ombudsman Institute* (pages 2-17), Stockholm.

Harlow, C. et Rawlings, R. (1984), *Law and administration,* Londres, Weidenfield and Nicolson.

Hertogh, M. (2001), Coercion, Cooperation and Control: Understanding the Policy Impact of Administrative Courts and the Ombudsman in the Netherlands, *Law & Policy, 23* (1), pages 47-67.

Hertogh, M. (2013), Why the Ombudsman does not promote public trust in government: lessons from the Low Countries, *Journal of Social Welfare & Family Law,* 35(2), pages 245-258.

Houle, F. & Sossin, L. (2010), *Powers and functions of the Ombudsman in the Personal Information Protection and Electronic Documents Act: An effectiveness study*, Ottawa, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada.

Hourihan, P. (2012), *Results Based Management and Accountability Framework (RMAF),* Alberta, Alberta Office of the Ombudsman.

Hubeau, B. (2009), The impact of Ombudsman work on the integrity of officials: The role of the Ombudsman in whistleblowing. Dans Passemiers, R., Reynaert, H., et Steyvers, K. *The Impact of Ombudsmen*, pages 97-129, Brugge, Vanden Broele Publishers.

Hyson, S. (2009), *Provincial and territorial Ombudsman offices in Canada,* S. Hyson (rédacteur), Toronto, University of Toronto Press.

Kirkham, R. (2011), The 21st century Ombudsman enterprise. In Buck, T., Kirkham, R., et Thompson, B., *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice* (pages 1-13), Surrey, Ashgate.

Levine, G. J. (2009), Recapturing the Spirit, Enhancing the Project: The Ombudsman Plan in Twenty-First Century Canada. Dans S. Hyson (rédacteur), *Provincial and Territorial Ombudsman Offices in Canada* (pages. 292-307), Toronto, Ontario, Canada, University of Toronto Press Inc.

Male, B. D. (1999), *Assessing Ombudsman Performance : Two Case Studies in North America,* ProQuest Dissertations and Theses.

Marin, A., & Jones, G. (2011), Measuring Ombudsman Performance : Setting Performance Standards and Indicators. Dans A. D. Bank, *Strengthening the Ombudsman Institution in Asia* (pages 191-232), Mandaluyoung City, Asian Development Bank.

Moss, B. J. (2008), *Relighting the Lamp of Scrutiny: A study of the Ombudsman Institution in Newfoundland and Labrador,* essai de maîtrise, Memorial University of Newfoundland, Department of Political Science, St John's.

Pajuoja, J. (2009), The impact of the parliamentary Ombudsman institution in Finland. Dans Passemiers, R., Reynaert, H., et Steyvers, K., *The Impact of Ombudsmen*, pages 71-93, Brugge, Vanden Broele Publishers.

Passemiers, R., Reynaert, H., et Steyvers, K. (rédacteurs) (2009), *The Impact of Ombudsmen,* Brugge, Vanden Broele Publishers.

Reif, L. C. (2004), *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System,* Pays-Bas, Martinus Nijhoff Publishers.

Robertson, J. F. (1993), *Protection of the name "Ombudsman."* Occasional Paper #48, International Ombudsman Institute.

Rowat, D. (1985), *The Ombudsman plan : The worldwide spread of an idea, 2e édition,* Lanham, MD, University Press of America.

Stuhmcke, A. (2006), Evaluating Ombudsman : A Case Study in Developing a Quantitative Methodology to Measure the Performance of the Ombudsman. Dans L. C. Reif (Ed.), *The International Ombudsman Yearbook* (volume 10, pages 23-82), Edmonton, Alberta, Canada, International Ombudsman Institute.

Stuhmcke, A. (2012), Evaluating the Effectiveness of an Ombudsman : A riddle, wrapped in a mystery inside an enigma, *10th World Conference of the International Ombudsman Institute* (pages 1-10), Wellington: International Ombudsman Institute.

van de Pol, U. (2009), The added value of a local Ombudsman. Dans Passemiers, R., Reynaert, H., et Steyvers, K., *The Impact of Ombudsmen*, pages 233-249, Brugge, Vanden Broele Publishers.

Van Roosbroek, S. et Van de Walle, S. (2008), The relationship between Ombudsman, government and citizens : A survey analysis, *Negotiation Journal,* 24(3), pages 287-302.

Wakem, B. A. (2011), Challenges for the Ombudsman in a Changing Socio-Economic Environment, *12th Conference of the Asian Ombudsman Association* (pages 1-8), Japon : International Ombudsman Institute.

Appendice V : Questions d'éthique dans la recherche d'évaluation de l'Ombudsman

A. Noack et M. Siemiatycki

Au Canada, un organe directeur national établit les principes d'éthique pour toutes les recherches qui font appel à des participants. En général, ces principes correspondent à ceux établis à d'autres endroits dans le monde. Nous discutons ci-après de la bonne pratique qui permet de respecter les normes dans deux domaines qui sont les plus pertinents pour l'évaluation de l'Ombudsman : l'obtention du consentement des participants et l'atténuation du risque découlant de la participation. Notamment, une évaluation continue de programme (comme la collecte d'information quantitative indiquée dans le guide) n'a pas à respecter ces principes, quoiqu'on doive prendre garde pour la collecte de cette information. Les pratiques éthiques mises en œuvre dans l'étude de cas de Toronto ont été officiellement approuvées par le conseil d'éthique en matière de recherche de l'Université Ryerson et les participants ont été informés au sujet de cette approbation. L'Ombudsman d'autres endroits ne dispose peut-être pas d'un organe de supervision de l'éthique

Consentement des participants

Le consentement en vue d'une participation à une évaluation de l'Ombudsman doit être obtenu avant la collecte d'information auprès des participants. Sur le plan éthique, le consentement des participants doit être éclairé et accordé volontairement sans coercition. L'obtention d'un consentement éclairé exige d'informer les participants au sujet de ce qu'ils doivent faire et de la raison pour laquelle ils ont été choisis; puis, on leur demande s'ils acceptent de participer ou non. En général, cette information est adjointe à l'information sur le recrutement dès le début. Le consentement peut être décrit dans une entente signée, ou bien on peut indiquer aux participants que la participation à l'activité en question signifie qu'ils consentent à participer (par exemple « en remplissant le formulaire de l'enquête, vous acceptez que cette information soit utilisée dans le cadre d'une évaluation de l'Ombudsman »).

Le consentement volontaire signifie que les gens peuvent refuser de participer, sans crainte de représailles. Dans le cadre d'une Bureau de l'Ombudsman, ceci exige d'être particulièrement au courant des rapports de pouvoirs organisationnels internes. Le recours à des chercheurs qui ne sont pas directement liés à l'Ombudsman permet d'atténuer les craintes des participants au sujet de représailles politiques ou administratives de leur participation (ou de leur non-participation). Dans le cadre de l'étude de Toronto, l'Ombudsman et ses employés ne connaissaient pas les personnes

qui avaient été invitées à participer, ni celles qui ont choisi de participer. L'équipe de recherche a offert aux participants la possibilité de réaliser l'entrevue à l'extérieur ou après les heures de travail, afin que les fonctionnaires puissent participer sans que leurs collègues ou les gestionnaires soient au courant de cette participation.

Enfin, le consentement constant signifie que les participants doivent avoir la possibilité d'interrompre leur participation ou de retirer l'information qu'ils ont fournie. En pratique, il s'agit d'indiquer aux participants qu'ils peuvent refuser de répondre à toute question d'un sondage, d'une entrevue, d'un groupe de discussion ou de la grille d'évaluation des incidences et qu'ils doivent pouvoir le faire sans sanction. En outre, les participants doivent pouvoir retirer leurs données après avoir participé au projet, dans la mesure du possible. Dans l'étude de cas de Toronto, l'équipe de recherche a accordé aux participants 48 heures après l'entrevue pour demander le retrait de leur information.

Atténuation des risques pour les participants

Un principe clé de la recherche éthique consiste à réduire au minimum les risques pour les participants. Pour les fonctionnaires qui sont invités à participer à une évaluation de l'Ombudsman, les risques potentiels sont de nature sociale et politique. On peut atténuer ces risques en veillant à ce que les fonctionnaires aient la possibilité de participer à la recherche à l'extérieur de leur milieu de travail, afin que l'Ombudsman et ses employés ne connaissent pas les personnes qui ont participé à la recherche.

L'atténuation des risques pour les participants fait en outre appel à des mesures de protection de l'information numérique et papier recueillie. Il convient de stocker toute l'information de manière sûre, dans des armoires avec serrure ou dans des ordinateurs protégés par mot de passe. En règle générale, les équipes de recherche doivent réduire au minimum l'information d'identification qu'elles stockent. Dans le cadre de l'étude de Toronto, un seul membre de l'équipe de recherche avait accès aux noms et aux coordonnées de tous les participants potentiels et les détails particuliers avaient été remis à chaque intervieweur immédiatement avant l'entrevue, conformément au calendrier établi. Une fois qu'une entrevue avait été réalisée et transcrite, les fichiers audio étaient transférés sur une clé USB connectée à un ordinateur sûr.

Toutes les transcriptions qui contiennent de l'information d'identification doivent être stockées en lieu sûr (une copie papier et une copie électronique). Après chaque transcription, les détails d'identification sont supprimés, notamment l'unité, le titre du poste et d'autres indications d'identification, et un code leur est assigné avant le début de l'analyse des données. La liste qui établit le lien entre chaque transcription codée et les différents participants est stockée en lieu sûr. Dans les données du rapport, seuls le

grade ou le niveau de chaque participant est indiqué. Cinq ans après la fin de la collecte des données, tous les fichiers numériques et papier qui renferment des renseignements d’identification sont détruits. Ces méthodes font en sorte que les fonctionnaires sont assurés qu’ils ne seront pas identifiés par mégarde par l’Ombudsman ou par d’autres personnes.